



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE
CURRICULUM: DIRITTO E CULTURA

XXXI CICLO
A.A. 2019/2020

Le Film Commission in Italia: profili organizzativi e funzionali

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. MICHELE COMENALE PINTO

Tutor:

Chiar.mo Prof. DOMENICO D'ORSOGNA

Tesi di Dottorato di:

ETTORE FLORIS

La presente tesi è stata prodotta nell'ambito della Scuola Dottorale in Scienze Giuridiche dell'Università di Sassari – XXXI Ciclo, A.A. 2019/2020 – con il supporto di una borsa di studio finanziata dal Consorzio Universitario Nuorese per la promozione degli studi universitari nella Sardegna Centrale

INDICE

	Pag.
<i>Tavola delle principali abbreviazioni e sigle</i>	IV
<i>Abstract</i>	VI
INTRODUZIONE	1

Capitolo I

CINEMA E PATRIMONIO CULTURALE

1. CINEMA E CULTURA NELLE DIFFERENTI CONCEZIONI DI STATO	3
2. CINEMA E CULTURA NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA.....	14
2.1 Cinema e autonomie territoriali.....	25
2.2 Il fondamento dell'intervento regionale in materia di cinema negli Statuti speciali.....	28
3. CINEMA E CULTURA NEL DIRITTO SOVRANAZIONALE EUROPEO.....	31
4. CINEMA TRA PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE E DIVERSITÀ CULTURALE.....	39

Capitolo II

LA DISCIPLINA DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO

1. LA "LEGGE CINEMA" E I DECRETI ATTUATIVI.....	53
1.1 <i>La fine della censura e la riforma della classificazione delle opere cinematografiche</i>	58
1.2 <i>Il nuovo sistema di finanziamento, di incentivi e di promozione (cenni)</i>	63
1.2.1 I crediti d'imposta.....	65
1.2.2 I contributi automatici.....	66
1.2.3 I contributi selettivi.....	66
1.2.4 Il sostegno agli interventi promozionali.....	67

2. IL NUOVO SISTEMA ORGANIZZATIVO -ISTITUZIONALE	68
2.1 <i>Le competenze del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo in materia di cinema e audiovisivo</i>	68
2.2 <i>Il Consiglio Superiore del Cinema e dell’Audiovisivo</i>	70
2.3 <i>Il potenziamento delle funzioni dell’Autorità Garante delle Comunicazioni (Ag.Com.)</i>	74

Capitolo III
LE FILM COMMISSION

1. NASCITA, SVILUPPO E NATURA DELLE <i>FILM COMMISSION</i>	78
1.1 <i>L’esperienza italiana</i>	87
2. RAZIONALIZZAZIONE DELLE FILM COMMISSION: DAGLI ARTT. 2 E 4 DELLA L. 220/16 AL D.M. 28 GENNAIO 2018.....	91
2.1 <i>Le finalità di pubblico interesse e le attività svolte dalle film commission</i>	91
2.2 <i>La natura pubblica, il riconoscimento regionale e la gratuità dei servizi per le P.A.</i>	96
2.3 <i>Fondamento costituzionale della competenza regionale in materia di film commission</i>	98
2.4 <i>I film fund e gli incentivi regionali</i>	99
2.4.1 <i>Film fund regionali e la disciplina europea degli aiuti di Stato</i>	103
2.4.2 <i>Film fund nel D.M. 25 gennaio 2018</i>	106
3. IL COORDINAMENTO DELLE FILM COMMISSION.....	108
3.1 <i>Il coordinamento “orizzontale” delle film commission: “Italian Film Commissions”, “EU.F.C.N.” e “A.F.C.I.”</i>	109
3.1.1 <i>I coordinamento orizzontale dei film fund: “Cineregio”</i>	112
3.2 <i>Il coordinamento verticale: il Coordinamento Nazionale previsto dal D.M. 28 gennaio 2018</i>	113

Capitolo IV
LE FILM COMMISSION NELL’ESPERIENZA REGIONALE

1. LA NATURA GIURIDICA DELLE FILM COMMISSION REGIONALI.....	115
2. FILM COMMISSION E FILM FUND: NORMATIVA E DIFFERENZE NELLE SINGOLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME.....	130

2.1	<i>Abruzzo</i>	133
2.2	<i>Basilicata</i>	136
2.3	<i>Calabria</i>	137
2.4	<i>Campania</i>	140
2.5	<i>Emilia-Romagna</i>	142
2.6	<i>Friuli Venezia Giulia</i>	144
2.7	<i>Lazio</i>	147
2.8	<i>Liguria</i>	149
2.9	<i>Lombardia</i>	150
2.10	<i>Marche</i>	152
2.11	<i>Piemonte</i>	156
2.12	<i>Puglia</i>	158
2.13	<i>Sardegna</i>	160
2.14	<i>Sicilia</i>	166
2.15	<i>Toscana</i>	168
2.16	<i>Umbria</i>	170
2.17	<i>Valle d'Aosta/Vallé d'Aoste</i>	171
2.18	<i>Veneto</i>	172
2.19	<i>Provincia Autonoma di Trento</i>	174
2.20	<i>Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen-Südtirol</i>	175
 CONCLUSIONI		 178
 BIBLIOGRAFIA		 185

TAVOLA DELLE PRINCIPALI ABBREVIAZIONI E SIGLE

- art.** articolo
- artt.** articoli
- co.** comma
- Cost.** Costituzione della Repubblica Italiana
- T.U.E.** Tratto sull'Unione Europea
- T.F.U.E.** Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
- L.** Legge
- L.R.** Legge Regionale (*segue indicazione Regione*)
- L.P.** Legge Provinciale (*segue indicazione Provincia autonoma*)
- D.L.** Decreto Legge
- D. Lgs.** Decreto Legislativo
- c.c.** Codice civile
- c.p.** Codice penale
- D.P.R.** Decreto del Presidente della Repubblica
- D.P.C.M.** Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
- D.M.** Decreto Ministeriale

• Giurisprudenza

- C. Cost.** Corte Costituzionale della Repubblica Italiana
- C.G.U.E.** Corte di Giustizia dell'Unione Europea
- Cass.** Suprema Corte di Cassazione
- Cons. St.** Consiglio di Stato
- Ad. Plen.** Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato
- T.A.R.** Tribunale Amministrativo Regionale (*segue indicazione sede*)
- C. Conti** Corte dei Conti

• Altre sigle e abbreviazioni

- ANAC** Autorità Nazionale Anticorruzione
- Mi.B.A.C.T.** Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo
- M.I.U.R.** Ministero dell'Istruzione, l'Università e la Ricerca

Abstract

Le *film commission* sono peculiari organismi deputati al sostegno delle produzioni cinematografiche ed audiovisive. A tal fine, promuovono la nascita di una filiera culturale ed economica nei singoli territori. Nate spontaneamente con originarie funzioni di supporto logistico alle truppe, nonché di promozione delle *locations*, hanno nel tempo assunto ulteriori e più ampie attribuzioni, che comprendono tanto la formazione, quanto la gestione di appositi *film fund*, fino ad interessare la conservazione del patrimonio cinematografico e i progetti di riqualificazione urbanistica. In Italia, disciplinate dapprima nella normativa regionale, hanno oggi trovato un espresso riconoscimento (e un coordinamento istituzionale) nella riforma organica del cinema di cui alla L. 220/2016, che, in attuazione degli artt. 5, 6, 9, 21, 33 della Costituzione, ha conferito loro numerose funzioni – tutte sostanzialmente pubbliche – svolte in stretta connessione con le Regioni e le Province autonome. Tale natura sostanziale, che prescinde dalla veste pubblica o privata (coincidente spesso con la forma della fondazione) della singola *film commission*, attribuisce alla stessa lo *status* di organismo di diritto pubblico. Esse rappresentano inoltre un'importante strumento di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale immateriale e della diversità culturale (come definiti dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 e sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005), potendo essere intese quali industrie culturali in funzione, anche, di uno sviluppo sostenibile per le singole comunità nelle quali esse operano.

Abstract

(English version)

Film commissions are non-profit organizations established to support the cultural and economic industry of film and audiovisual productions.

Originally born to provide logistic support to the crews and to promote locations, over time they have carried out additional and broader functions, which include training and management of specific film funds, up to the conservation of cinematographic heritage and undertaking of urban redevelopment projects.

In Italy, formerly regulated by regional legislation, they receive formal recognition (and institutional coordination) under national law in the organic reform of cinema pursuant to Law 220/2016, which, implementing articles 5, 6, 9, 21, 33 of the Constitution, gave them several functions - all essentially public - performed along with the Regions and the autonomous Provinces.

The substantial nature, which is independent of the public or private role (often coinciding with the structure of the foundation) of the individual film commissions, grants them the status of body governed by public law.

They also represent an important tool for the protection, enhancement and promotion of intangible cultural heritage and cultural diversity (as defined by the UNESCO Conventions for the protection of the intangible cultural heritage of 2003 and on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions of 2005), given their role in supporting the sustainable development of the individual communities in which they operate.

INTRODUZIONE

Il cinema, nato alla fine del XIX sec., nel corso del XX sec. si impone, in modo prorompente, come innovativo mezzo di comunicazione, ruolo che, nei decenni a venire, verrà solo in parte scalfito dal più generale (e generalista) – nonché sicuramente diffuso con maggiore capillarità – settore dell’audiovisivo (che pur del cinema è un diretto discendente), quest’ultimo dapprima veicolato dallo strumento televisivo e, ormai da almeno quindici anni, sempre più da quello informatico.

Il rapido affermarsi del cinema, e dell’audiovisivo in generale, di certo non sorprende: per la sua potenza comunicativa “multi-sensoriale” (visiva, sonora, emozionale, ecc.), per l’immediatezza del messaggio veicolato, per le potenzialità di sperimentazione artistica, sempre più sofisticate. Ma anche – e forse è questa una delle rivoluzioni più importanti intrinseche a questo strumento – per la sua attitudine ad essere un mezzo di conoscenza, cultura, informazione e critica, come forse mai prima in passato, di fruizione potenzialmente democratica e di capillare diffusione, tanto sotto il profilo geografico quanto sotto quello socio-economico (e proprio per queste ragioni, talvolta, in certe epoche e in certe latitudini, è o è stato strumentalizzato in chiave propagandistica).

Non sorprende, quindi, come il cinema e il settore dell’audiovisivo coinvolgano non solo l’arte e la cultura, ma anche, e conseguentemente, l’economia (si pensi a tutta la filiera della produzione e della distribuzione cinematografica), la scienza e l’evoluzione tecnologica e, non di certo ultima, la politica. Questa, nel cinema, sovente ha trovato un importante veicolo, a seconda dei casi, di rafforzamento del potere – tramite la propaganda e, parallelamente, la censura – o, nelle società democratiche e pluralistiche, anche di critica dello stesso e della società; sino a giungere, quantomeno negli ultimi decenni e nelle società post-industriali, ad incentivare il settore quale volano di sviluppo economico e turistico per determinati territori.

È perciò indubbia la rilevanza del settore dal punto di vista giuridico, tanto nell'ambito del diritto privato (basti citare, in tale sede, la normativa in materia di tutela del diritto d'autore), quanto, soprattutto, in quello del diritto pubblico. Declinare il cinema in siffatti termini, significa infatti richiamare anzitutto i principi fondamentali in tema di cultura e patrimonio culturale, nonché i rapporti Stato-collettività e la stessa organizzazione dello Stato-apparato (e al riparto di competenze Stato-Regioni). Non si sottrae dalla disamina *de qua* nemmeno il diritto sovranazionale europeo e il diritto internazionale, prospettandosi in materia un vero e proprio sistema multilivello.

Se nel corso del XX sec., quantomeno in Italia, il ruolo dell'intervento pubblico nel cinema era declinato soprattutto come sostegno economico diretto e centrale (da parte dello Stato), tra la fine degli anni '90 e i primi anni del XXI sec. – in qualche modo supplendo ad una generale tendenza di “arretramento” dello Stato nell'economia, a cui non si è sottratto nemmeno il settore cinematografico ed audiovisivo – si è assistito alla nascita e allo sviluppo delle *film commission* nei vari territori regionali.

Tali organismi, finalizzati alla promozione del territorio, dapprima nati dal “basso” e con servizi di supporto prettamente logistico alle produzioni cinematografiche, hanno nel corso del tempo assunto nuove e più ampie prerogative. Le attività oggi assegnate alle *film commission* prospettano nuove forme pluri-disciplinari di tutela, promozione e sviluppo culturale e, al contempo, favoriscono la nascita e l'evoluzione di filiere cinematografiche e audiovisive locali (ma aperte alle produzioni nazionali ed internazionali), anche mediante forme dirette ed indirette di sostegno economico regionale.

Il fenomeno è oggi espressamente riconosciuto e disciplinato nell'ambito della più complessiva riforma organica del cinema, intervenuta a seguito della L. 14 novembre 2016, n. 220 (c.d. “Legge Cinema”) e dei numerosi decreti attuativi.

Capitolo Primo

CINEMA E PATRIMONIO CULTURALE

SOMMARIO: 1. Cinema e cultura nelle differenti concezioni di Stato. – 2. Cinema e cultura nella Costituzione repubblicana. – 2.1 Cinema e autonomie territoriali. – 2.2 Il fondamento dell'intervento regionale in materia di cinema e film commission negli Statuti speciali. – 3 Cinema e cultura nel diritto sovranazionale europeo. – 4. Il cinema tra patrimonio culturale immateriale e diversità culturale.

1. CINEMA E CULTURA NELLE DIFFERENTI CONCEZIONI DI STATO

Il cinema e l'audiovisivo sono anzitutto un fenomeno culturale. In tal senso essi, quali arti dello spettacolo, anzitutto costituiscono in sé e per sé cultura ("cinema-fine"); al contempo possono anche essere ("cinema-mezzo") strumento di promozione, valorizzazione e conservazione della cultura, nelle sue altre più diverse manifestazioni e accezioni, anche immateriali.

Quali patrimonio culturale, il cardine per una lettura costituzionale del cinema e dell'audiovisivo è rappresentato dall'art. 9 Cost., per cui «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

In tale formulazione, che nel tempo ha consentito un'interpretazione evolutiva, sono già in nuce molti dei *topos* che saranno terreno di confronto, non solo del dibattito gius-pubblicistico, ma, più ad ampio respiro, anche di quello economico, politico, sino a coinvolgere le diverse concezioni di Stato.

Le direttrici dell'analisi in tal senso possono essere ricondotte a tre filoni d'indagine:

- a) il ruolo del rapporto Stato-economia nella cultura;
- b) il rapporto tra Stato, Regioni ed autonomie locali e, pertanto, la ripartizione delle competenze nei vari livelli di governo;

- c) il contenuto del principio posto dall'art. 9 Cost., strettamente collegato ai primi due aspetti, con particolare riguardo al diritto *della* cultura e del diritto *alla* cultura.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è di tutta evidenza che, in ambito culturale, quanto e più di altri settori delle attività umane, influiscano le differenti concezioni economiche e, conseguentemente, il diverso ruolo giocato in materia da parte dei pubblici poteri.

Due sono tendenzialmente i modelli d'intervento delle politiche pubbliche nel settore culturale: quello diretto e quello indiretto.¹ Quello diretto implica forme organizzative della cultura di immediata emanazione o collegamento con i pubblici poteri, espressione quindi delle medesime pubbliche amministrazioni. Quelli indiretti consistono invece in politiche di *soft-law* – al più di indirizzo e sostegno – demandate soprattutto ad agenzie o fondazioni private, in cui i soggetti privati rimangono gli unici veri protagonisti.² Invero, dal punto di vista fenomenologico, si riscontrano nella realtà ibridazioni e contaminazioni tra le opposte visioni teoriche delle politiche culturali, tanto da poter analizzare i sistemi adottati secondo una classificazione più articolata e riconducibile ad almeno quattro tendenze, definite a seconda del ruolo riservato allo Stato: 1) Stato «facilitatore»; 2) Stato «mecenate»; 3) Stato «architetto» e 4) Stato «ingegnere»³.

Lo Stato «facilitatore» è quello in cui lo sviluppo, la promozione e la tutela della cultura sono, pressoché integralmente, rimessi a logiche mercato. In tale concezione economicistica e mercantilista della cultura, esemplificativamente sintetizzabile nel modello rappresentato dagli Stati Uniti, i pubblici poteri – in questo come, del resto, in tutti gli altri settori economici – perseguono politiche culturali “minime”, tramite strumenti indiretti e improntati, per lo più, alle mere funzioni di vigilanza e di regolamentazione;

¹ L. ARGANO, *Manuale di progettazione della cultura*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 70.

² *Ibidem*.

³ Definizioni di A. TURRINI, *Politiche e management pubblico per l'arte e la cultura*, Egea, Milano, 2009, p. 70, riprese e sviluppate in L. ARGANO, *Manuale di progettazione della cultura*, cit., pp. 70-73.

vengono pure ammesse forme di agevolazioni attraverso il sistema fiscale. È la “domanda”, e quindi il pubblico (che, banalmente, si concretizza in *audience* ed incassi al botteghino), che determina il successo dell’opera e dell’artista.⁴ Tale modello da un lato indubbiamente favorisce, almeno in una fase iniziale, la diversità e il pluralismo culturale; dall’altro ha l’intrinseca tendenza a svilupparsi in termini quantitativi, talvolta a scapito della qualità. È il paradigma dell’industria cinematografica, che attira capitali (privati) da investire in un settore che sarà tanto più appetibile quanto più si rilevi redditizio, favorendone l’accentramento tra grandi imprese (con il pericoloso potenziale sviluppo di oligopoli e monopoli privati) e, nel lungo periodo, comportando il rischio anche di un intrinseco effetto di “appiattimento” o “livellamento” culturale delle opere.

Per Stato «mecenate», di cui possono essere considerati rappresentanti la Gran Bretagna e alcuni Stati del *Commonwealth*, nonché, anche, alcuni Stati dell’Europa settentrionale, s’intendono invece politiche pubbliche che, pur, demandando ai privati un ruolo primario nella creazione e nella gestione della cultura, ne incentivano – quantomeno quale obiettivo teorico perseguito – le eccellenze da un punto di vista qualitativo. Lo strumento impiegato al tal fine è quello del sistema delle sovvenzioni e dei finanziamenti, erogati mediante agenzie statali o parastatali (che, pur non essendo dirette emanazioni delle pubbliche amministrazioni, sono comunque da queste in qualche modo etero-dirette o altrimenti condizionate – tramite, ad esempio, il sistema di nomina dei rappresentanti).⁵ Tale sistema misto da un lato, pur non intaccando la diversità e il pluralismo, incentiva e valorizza le espressioni sempre più qualitativamente elevate; dall’altro, si presta comunque ad un certo qual relativismo valutativo da parte degli esperti chiamati a selezionare quali opere e quali progetti artistici siano meritevoli delle sovvenzioni pubbliche.

Il terzo tipo di intervento pubblico nel settore, in un crescendo di pervasività, è quello definibile «Stato architetto». Riconducibile al modello

⁴ L. ARGANO, *op. cit.*, pp. 71-72.

⁵ *Ibidem.*

francese e a quello tendenzialmente adottato dagli Stati di prevalente cultura istituzionale napoleonica, tra i quali anche l'Italia (seppur con molteplici sfumature ed alterne vicende da un punto di vista storico), pur riconoscendo la libertà della cultura, delle espressioni artistiche e la libera iniziativa privata in materia, «indirizza e formula le politiche culturali»⁶, tramite appositi apparati pubblici a ciò destinati: Ministeri della Cultura, assessorati, enti ed istituti variamente denominati, tutti comunque espressione delle amministrazioni pubbliche in maniera diretta o indiretta (si pensi alle fondazioni a prevalente partecipazione pubblica che, pur adottando un assetto organizzativo privatistico, nella sostanza – dalle nomine al finanziamento – sono integralmente riferibili ad enti pubblici, con ciò rientrando a tutti gli effetti nell'accezione di organismo di diritto pubblico, come mutuata dal diritto europeo⁷). I *pro* di tale modello (quantomeno da un punto di vista teorico e potenziale), sono molteplici: una diffusa politica, attuata in maniera capillare

⁶ L. ARGANO, *op. cit.*, p. 72.

⁷ La definizione di «organismo di diritto pubblico», di derivazione comunitaria, è oggi contenuta nel Codice dei contratti pubblici, di cui al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. All'art. 3, co. 1, lett *d*) del Codice viene recepita la nozione sostanzialistica del fenomeno (con il precipuo fine di far soggiacere anche i siffatti organismi alle stringenti norme in materia di contratti e appalti pubblici), riconoscendo la natura effettivamente pubblica di un ente (a prescindere dalla sua formale veste giuridica, quindi anche privatistica) in compresenza di tre indicatori, e cioè che sia: «1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico». L'allegato IV del Codice individua poi una serie di organismi di diritto pubblico, elencandoli in via meramente esemplificativa e non tassativa; tra questi vengono espressamente ricompresi, per quanto in questa sede può rilevare, «de Università statali, gli istituti universitari statali, i consorzi per i lavori interessanti le università»; gli «Istituti superiori scientifici e culturali, osservatori astronomici, astrofisici, geofisici o vulcanologici»; gli «Enti di ricerca e sperimentazione»; nonché, soprattutto, gli «Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero» e gli «Enti culturali e di promozione artistica». Se quanto testé osservato riguarda l'assimilazione degli organismi di diritto pubblico alle amministrazioni pubbliche *tout-court*, nella veste di amministrazioni aggiudicatrici di pubbliche concessioni ed appalti, in parte connesso è poi il fenomeno delle società *in house*. All'art. 5 il Codice individua infatti, dal punto di vista del “rovescio della medaglia” dell'aggiudicatario, quelle che sono le persone giuridiche che, in virtù dello stretto rapporto sussistente con un'amministrazione pubblica, possono sostanzialmente essere considerate un'emanazione della stessa; per tale ragione, esse sono sottratte alle procedure previste dal Codice, configurandosi quindi un affidamento interno alla stessa p.a. (*in house providing*).

sul territorio, di conservazione e promozione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, anche prescindendo da una sua immediata redditività. La cultura viene pertanto considerata, in sé e per sé, un valore intrinseco e preminente dello Stato e delle comunità. Ulteriori aspetti positivi teorici del siffatto modello possono inoltre concretizzarsi: nella creazione di un vero e proprio *welfare* della cultura e dell'arte; nella formazione dei talenti e delle professionalità tramite appositi centri ed istituti pubblici, che talvolta divengono centri d'eccellenza di riferimento internazionale. Lo «Stato architetto» pertanto investe, gestisce e talvolta pianifica e “crea” la cultura, potenzialmente consentendo così lo sviluppo, qualitativo e quantitativo, del patrimonio culturale, garantendone il pluralismo e la diversità. Ovviamente non possono sottacersi i rischi e le problematiche sottese a tale modello di politiche culturali, riconducibili all'impostazione dello Stato sociale culturale: anzitutto la possibilità che il successo di certe opere e di certi artisti discenda da una selezione, da parte degli apparati pubblici, operata non su base qualitativa, bensì, nei casi di stortura, secondo gli indirizzi politici prevalenti in quel momento e riferibili ad un determinato livello di governo. In secondo luogo, può accadere che la discriminazione avvenga non su base strettamente politica, ma sua base territoriale. È questo il rischio insito nei centralismi, in particolar modo quelli statali, che, nella realizzazione delle politiche culturali (talvolta impostate in senso egemonico-nazionale), escludano – ormai più raramente *de jure*, ben più spesso *de facto* – dagli obiettivi e dai campi d'interesse dei pubblici poteri, alcune aree territoriali e/o alcuni gruppi etnici e linguistici considerati minoritari.⁸ In terzo luogo – e in parte connesso ai primi due rischi – deve anche sottolinearsi che, una gestione di siffatto sistema priva di adeguati controlli, di trasparenza, di oculati investimenti e di comprovate professionalità e conoscenze, può comportare inevitabilmente inefficienze, favoritismi e sprechi di risorse pubbliche.

⁸ E, quindi, alcune categorie di beni o manifestazioni culturali, che di quei determinati territori sono espressione, e che sono appannaggio di quelle, che a livello centrale, sono considerate minoranze etniche e/o linguistiche.

Il quarto modello è rappresentato dallo «Stato ingegnere». Espressione tipica dei regimi totalitari, è l'estrema conseguenza del dirigismo pubblico nella cultura. La cultura e il patrimonio culturale sono quelli ammessi, promossi e valorizzati dallo Stato. La priorità è data alle finalità propagandistiche e politiche, che sovrastano qualsiasi altra considerazione nella selezione della cultura (compresa, soprattutto, quella cinematografica ed audiovisiva) e degli artisti. Dal punto di vista organizzativo lo Stato gestisce direttamente tutta la filiera culturale (ivi compresa, quando consentita, quella privata, organica agli obiettivi del regime), tramite appositi apparati (si pensi al Ministero della Cultura Popolare o alle origini dell'Istituto Luce⁹ nel regime fascista; al Ministero della Propaganda di Joseph Goebbels nella Germania nazista; al GOSKINO in Unione Sovietica¹⁰) volti, da un lato, a promuovere

⁹ «Nel 1924, Mussolini s'era limitato ad assecondare una proposta che [...] aveva indotto il governo a finanziare largamente nel 1925 L'Unione Cinematografica Educativa, ossia l'Istituto LUCE, l'ente pubblico che avrà fino al 1938 il monopolio dell'informazione, della propaganda e dell'educazione di massa attraverso i mezzi audiovisivi. Il Duce e suoi consiglieri erano stati sedotti dalle realizzazioni che i sovietici avevano compiuto in campo documentaristico. L'inventario del LUCE prevedeva cronache bisettimanali e trisettimanali, cortometraggi didattici ad uso e consumo delle popolazioni rurali, film educativi, turistici, scientifico-divulgativi, cinemobili nelle campagne e proiezioni nelle scuole e nelle caserme, un cinegiornale la cui presentazione sarebbe stata obbligatoria per i gestori delle sale cinematografiche. Non sfuggì a Mussolini l'importanza che il cinema avrebbe avuto quale strumento di persuasione ideologica, ma l'interesse suo e dei suoi collaboratori, in principio, cadde sulle forme giornalistiche della comunicazione cinematografica. A tempestare di petizioni e di appelli il capo del governo furono le rappresentanze dei distributori e dei produttori, che chiedevano di ridar ossigeno alla fabbricazione dei film di fiction». AA. VV., *Cinema e fascismo*, in *Il Cinema. Grande storia illustrata*, Vol. 1, De Agostini, Novara, 1981, p. 241

¹⁰ Sigla del *Gosudarstvennyj Komitet SSSR po Kinematografii* (Comitato statale dell'URSS per la cinematografia) «costituito come ente autonomo di Stato nel 1963 per dirigere e controllare, sotto il profilo culturale, ideologico e a qualsiasi livello economico-tecnico-produttivo, tutte le attività riguardanti il cinema prodotto in Unione Sovietica. [...] Molti storici film a partire dagli anni Venti fino ai primi anni Cinquanta portano già la sua sigla. [...] Durante tutto il periodo sovietico nell'istituzione era inalienabile il principio secondo cui il cinema doveva essere un potente mezzo educativo e di propaganda per la diffusione del marxismo-leninismo. [...] Figure chiave di tutto il sistema erano i *redactory*: alcuni, veri e propri censori, altri, colti e sensibili, avevano il delicato compito di mediare fra le necessità artistiche e creative degli autori e le pesanti limitazioni imposte dalla ferrea ideologia di partito. Erano i *redactory* a scegliere chi e cosa poteva essere sottoposto al vertice, cui spettava la decisione finale. Il secondo settore era quello amministrativo per la distribuzione dei fondi agli studi cinematografici delle Repubbliche dell'URSS, dalla *Mosfil'm* alla storica *Lenfil'm*, agli studi del Sud, la *Gruzija-fil'm*, per citare solo alcuni fra i più famosi. Una terza sezione era preposta alla distribuzione dei film, alla gestione delle sale cinematografiche di tutta l'URSS e ai rapporti con l'estero. A tali rapporti sovrintendevano tre enti diversi. Il primo, il *Soveksportfil'm*, con sedi in settanta Paesi del mondo, gestiva la distribuzione internazionale di film sovietici e

una ben precisa produzione culturale e ad assicurare, dall'altro, un penetrante controllo del dissenso e delle diversità culturali non ammesse per mezzo delle censure. Tali «politiche culturali forti, monoliticamente orientate verso un credo ideologico» finalizzato all' «integrazione ideologica delle masse»¹¹; non

l'acquisto, l'oculata riedizione e diffusione di quelli stranieri in patria, nonché la redazione di "Sovet fil'm" e "Sovetskij fil'm", due importanti pubblicazioni, la prima delle quali edita in varie lingue allo scopo di diffondere notizie, resoconti e soprattutto un'immagine pianificata della produzione cinematografica sovietica. Il secondo ente, ambitissimo centro di potere, oltre che di fruttuosi scambi fra maestri del cinema del mondo slavo e dei Paesi occidentali, fu il Sovinterfest fondato nel 1975. Si sceglievano qui i film sovietici da mandare ai festival stranieri e si organizzavano i festival internazionali di Mosca e di Taškent. Il terzo istituto infine, anch'esso fonte di contatti fra gli ambienti cinematografici di vari Paesi era il Sovinfilm (1969), preposto al finanziamento, all'organizzazione e al controllo delle produzioni e coproduzioni internazionali operanti in territorio sovietico. Al G. facevano capo anche istituzioni prestigiose come la cineteca di stato (Gosfil'mofond), l'archivio nazionale di fotografia (TSAKFD) e altre, come il Girpokino, impegnate su tutto il territorio dell'URSS, negli aspetti tecnici di manutenzione, costruzione e ammodernamento di studi e sale cinematografiche. All'interno dello sterminato apparato del G., erano inseriti importanti centri culturali e ideologici come il VGIK, la scuola di cinematografia di Stato, famosa per aver diplomato fin dal 1919 generazioni di registi, attori e operatori più o meno celebri e l'Istitut kinoiskusstva (Istituto di arte cinematografica), attivo dal 1973 nell'ambito degli studi di teoria e storia del cinema. Numerose le sue riviste, almanacchi e pubblicazioni editoriali, come "Ekran" (Lo schermo), "Sovetskij ekran" (Schermo sovietico), Mity i real'nost' (Miti e realtà), Iz istorii kino (Dalla storia del cinema). Direttamente dal G. dipendeva anche la più famosa rivista mensile "Iskusstvo kino" (Arte cinematografica), fondata nel 1931 e, senza dubbio, una delle fonti d'informazione più interessanti sul cinema sovietico. Gli anni Settanta, sotto la presidenza di F. Ermas, molto vicino a L.I. Brežnev, videro il G. aperto a un genere più commerciale, ribattezzato per l'occasione popolare, per contrapporlo ai film d'autore, prodotti in minore quantità e considerati adatti a una ristretta élite. Si produssero dunque in quegli anni film nei quali dovevano essere salvaguardati l'ideologia ortodossa e i valori del socialismo, ma più patinati e di cassetta, per un pubblico che andava modificando i propri gusti e aspirazioni. Negli anni Ottanta il G. fu coinvolto nell'inesorabile crisi delle istituzioni sovietiche, perdendo progressivamente il suo potere sotto le spinte riformatrici della perestrojka ("rinnovamento"). Contemporaneamente uscirono dai suoi depositi ed entrarono in distribuzione film del ventennio brežneviano, mai arrivati al grande pubblico, per veto della ferrea censura governativa. Nel 1991, dopo la fine dell'URSS, il G. è entrato prima in una fase di smantellamento per poi essere ricostituito, dietro pressione degli stessi cineasti, come ente autonomo, necessario alla sopravvivenza dell'industria cinematografica nazionale che successivamente, pur nel caos di nuove regole dovute all'introduzione dell'economia di mercato, ha mostrato una netta ripresa. Una forte crisi per i tagli di budget e per l'invasione di film stranieri ha progressivamente limitato le funzioni del G. riducendole alla formulazione di progetti di modifica delle leggi sui diritti cinematografici per film sovietici, russi e stranieri. A partire dal 1992 il G. divide la storica sede di Mosca con il Roskomkino (Comitato della Federazione russa per la cinematografia), entrambi sotto la presidenza di A. Medvedev. A metà del 2000 il presidente V. Putin ha decretato il rientro dopo quasi quarant'anni del G. nel Ministero della cultura, suscitando accese e roventi proteste da parte dei cineasti russi e degli studi cinematografici, che hanno visto in quest'azione di riaccostamento del potere governativo, una seria minaccia all'indipendenza economica e culturale della storica istituzione». V.BENINI, *GOSKINO, Enciclopedia del Cinema*, Treccani, 2003.

¹¹ O. CHESSA, *Cultura e costituzione*, "Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte", 2015, p. 22.

sono comunque indifferenti alla qualità finale delle opere, ricercata e perfezionata soprattutto sotto un profilo tecnico¹².

Ciò premesso, volgendo lo sguardo da vicino verso le esperienze europee, si registrano più tendenze (tra quelle sviluppatesi tra XIX e XX sec.) circa il rapporto tra cultura e pubblici poteri nell'ambito degli ordinamenti fondati sullo Stato di diritto (e riconducibili, *lato sensu*, a quello che è stato definito "Stato architetto"). Il perno del dibattito si è sviluppato sul raggiungimento di un non facile equilibrio tra declinare la «cultura come un bene giuridico e assicurare il rispetto di un suo spazio autonomo (davanti sia allo Stato che al mercato) all'interno dell'ordinamento»¹³. Sinteticamente, tre sono state le principali teorizzazioni: la dottrina tedesca del *Kulturstaat*; la dottrina italiana dei beni culturali; la dottrina francese del *service public culturel*. Tali impostazioni, si premette, più che in contrasto tra loro tendono, piuttosto, a inquadrare il fenomeno sotto profili parzialmente differenti: l'approccio teleologico e costituzionale; quello della natura del bene culturale; quello dell'attività culturale.¹⁴

Per la dottrina tedesca dello Stato di cultura – più incentrata sull'aspetto costituzionale del rapporto tra fenomeno culturale e politiche pubbliche – il compito dei pubblici poteri non consiste soltanto nell'assicurare il libero manifestarsi della cultura, garantendone l'autonomia; ma, anche, in un intervento attivo, per cui lo Stato è al suo servizio: «questo vuol dire che è obbligato a intervenire per contribuire al suo riconoscimento»¹⁵. In tal senso,

¹² *Ibidem*, dove viene citato in tal senso il film del regista nazista Riefenstahl *Il trionfo della volontà*. Un altro caso emblematico è rappresentato da quella che viene considerata una delle pietre miliari della storia del cinema, *La corazzata Potëmkin* di Ėjzenštejn del 1925, produzione sovietica del primo stabilimento *Goskino*.

¹³ M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'Unione Europea: dall'eccezione alla diversità culturale*, "Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte", 2015, p. 29.

¹⁴ *Ibidem*. Per un *excursus* sulle teorie inerenti il c.d. "Stato di cultura" si rimanda a FAMIGLIETTI G., *Diritti culturali e diritto della cultura: la voce cultura dal campo delle tutele a quello della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 190 e ss.

¹⁵ *Ibidem*.

quindi, l'autonomia della cultura viene posta contemporaneamente quale diritto di libertà, ma anche come prestazione e «missione dei pubblici poteri»¹⁶.

L'elaborazione della dottrina italiana, quantomeno dalla Commissione Franceschini (istituita con la L. 26 aprile 1964, n. 310), è incentrata invece sulla natura giuridica dei beni culturali. In tale visione si apprezza la scissione tra materialità ed immaterialità del bene e, conseguentemente, tra natura privata o pubblica della rilevanza del bene stesso¹⁷. Riprendendo in tal senso le teorie di Massimo Severo Giannini, sarebbe possibile distinguere il livello materiale di un bene culturale (di natura patrimoniale), dal livello immateriale, con ciò intendendosi il «valore culturale, ossia il “valore tipico” di cui è portatrice ogni testimonianza materiale avente valore di civiltà»¹⁸. Se l'appartenenza del bene attiene alla sua materialità, la fruizione dello stesso, e del valore culturale che esso rappresenta, riguarda la sua immaterialità¹⁹: quest'ultimo è il campo di

¹⁶ D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, “Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte”, 2015, p. 7.

¹⁷ Cfr. M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'Unione Europea: dall'eccezione alla diversità culturale*, cit., p. 29; D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, cit., p. 7.

¹⁸ L. CASINI, *Todo es peregrino y raro...*, “Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico”, fasc.3, 2015, p. 987 e ss. Si veda oggi l'attuale formulazione di alcune disposizioni del Codice dei Beni culturali e del paesaggio: l'art. 2 in particolare, ai sensi del quale «sono beni culturali le 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».

¹⁹ Su tale concetto, recepito nel vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs.42/2004), e sulle implicazioni nel caso in cui il bene culturale (oltre alla sua fruizione) sia di per sé immateriale, si è osservato: «quest'apertura ai beni comuni ed alla loro destinazione collettiva, consente di dare una base giuridica unitaria al tema della fruizione dei beni culturali, con particolare riferimento al loro valore immateriale. Difatti, l'ottica materialista del Codice dei beni culturali (materiali) sancisce il principio della fruizione pubblica limitatamente alla *res* tangibile. In questo quadro, viene previsto un principio generale di fruizione pubblica: "i beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela" (art. 2, comma 4, Codice). Per quelli, invece, di proprietà privata, l'esigenza di fruizione collettiva (espressa dal valore immateriale del bene) deve necessariamente essere ponderata con la riserva di potere e di dominio sulla cosa riconosciuta al proprietario od al titolare di diritti reali: sicché la fruizione collettiva viene assicurata, nel caso di sovvenzioni pubbliche, mediante la previsione di clausole che impongono al privato di rendere fruibile il bene (art. 38, Codice); o mediante provvedimenti di tutela e vigilanza, volti ad imporre la fruizione pubblica del bene, tuttavia soggetti ad un penetrante scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 104, Codice); od, infine, mediante l'esercizio di poteri di vigilanza che assicurino il rispetto dei diritti di uso e godimento pubblico (*dicatio ad patriam* e

principale azione dei pubblici poteri, che agiscono per mezzo di situazioni soggettive attive tipiche del potere pubblico (ponendo quindi vincoli di natura pubblicistica anche su beni privati, purché gli stessi abbiano rilevanza culturale).

La dottrina francese del *service public culturel*²⁰ cerca poi di dare forma alle attività pubbliche culturali. Esse, intese in tal senso, costituiscono oggetto dell'azione da parte delle pubbliche amministrazioni. Anche in materia culturale, quindi,

Non si tratta solo e soltanto di una mera attività di prestazione che si colloca accanto ai poteri autoritativi dello Stato, ma di un vero e proprio obbligo giuridico positivo a carico di esso, che consente all'ordinamento di rinnovarsi [...] il *service public* è lo strumento giuridico attraverso cui il diritto pubblico muove dal principio di uguaglianza formale a quello sostanziale per adeguarsi al nuovo Stato pluriclasse.²¹

deputatio ad cultum) (art. 105, Codice). Resta il fatto che queste disposizioni non possono essere estese ai casi in cui il valore immateriale del bene culturale materiale vada inteso come bene autonomo, tanto quando si distacchi dalla res (usando un termine mutuato dall'urbanistica: cioè quando prende il volo), quanto laddove sia un vero e proprio bene culturale immateriale. Si pensi, per il caso del valore immateriale in volo, alle immagini di un bene culturale pubblicate in un portale web, oppure all'elemento grafico distintivo tratto dal patrimonio culturale, storico, architettonico o ambientale del relativo territorio, oggetto di un marchio registrato dal Comune di riferimento. Od, ancora, ai beni culturali immateriali, da intendersi come mere testimonianze di civiltà, quali un antico sapere scientifico non tramandato in forma scritta o la tradizione immateriale del sapere dei maestri artigiani. Ma, nel prossimo futuro, anche ad un bene artistico virtuale, quali quelli presenti in *Second life* od altri mondi virtuali. Pur mancando una disciplina di diritto positivo per questi valori immateriali, mi sembra, tuttavia, che siano sicuramente dei beni comuni e come tali soggetti ad una funzionalizzazione che li rende suscettibili di una fruizione collettiva». A BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali (Atti del Convegno di Assisi, 25-27 ottobre 2012)*, "Aedon", n. 1, 2014. Sulla fruizione del patrimonio culturale (materiale) dell'umanità, protetto dalla Convenzione UNESCO del 1972, e sui relativi piani di gestione (anche a seguito dell'emanazione, in merito, della L. 22 febbraio 2006, n. 77), si veda invece dettagliatamente G. GARZIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, "Aedon", n. 2, 2014.

²⁰ V. M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'Unione Europea: dall'eccezione alla diversità culturale*, cit., p. 29; D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, cit., p. 7

²¹ F. CAPORALE, *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e nel Regno Unito*, "Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", *Giuristi e Stato Sociale*, n. 46, 2017, pp. 633-634. L'autore rileva quella che è la profonda differenza del modello francese rispetto alla tradizione teorica anglo-sassone, legata invece alla «convizione diceyana dell'inesistenza del diritto amministrativo [che] ha

Come attentamente osservato, inoltre, le politiche pubbliche culturali posso essere ricondotte a tre ambiti d'intervento, a seconda della classificazione della cultura medesima:

- la «concezione statica o materiale, che identifica la cultura con i “prodotti” culturali, materiali o immateriali»²² (rientra in tale concezione la “tradizionale” tutela dei beni e del patrimonio culturale, storico, artistico ed archeologico);
- le «concezioni dinamica o intellettuale che identificano cultura con i processi culturali legati all'arte, alla creazione scientifica o all'invenzione»²³ (si possono inserire in questo ambito le disposizioni che tutelano la libertà d'espressione, l'autonomia delle arti e delle scienze, le politiche pubbliche attive di sostegno ai centri di produzione culturale);
- gli stili di vita, vale a dire «il patrimonio collettivo di un gruppo o una comunità che comprende sia gli elementi materiali che quelli spirituali»²⁴ (afferisce a tale concezione il sistema di disposizioni multilivello – *in primis* presente nelle convenzioni internazionali – in materia di tutela e promozione delle diversità culturali e linguistiche).

Il cinema e l'audiovisivo, quali fenomeni culturali, sono interessati appieno dalle considerazioni testé svolte. Come si vedrà, numerose sono le disposizioni costituzionali – dalla libertà di manifestazione del pensiero allo statuto del patrimonio culturale, comprendendo anche le libertà economiche e i

indotto l'illusione che non esistesse neppure la distinzione pubblico/privato e, quindi, la categoria astratta di servizio pubblico».

²² T. CARBALLEIRA RIVERA, *La triplice protezione della cultura*, “Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte”, 2015, p. 86.

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

relativi limiti – che interessano il settore. Si può anzi parlare di una specificità e del cinema e dell’audiovisivo all’interno del *Kulturstaat* italiano.

Essi sono inoltre oggetto di dedicati servizi pubblici, tradotti in un complesso di disposizioni amministrative – statali e regionali – che regolano molteplici aspetti dell’intervento pubblico nel settore (dalle procedure agli apparati, dal sistema di finanziamento a quello di sviluppo del *know-how*, dalla censura alla promozione delle opere anche all’estero), tanto che, a maggior ragione a seguito dell’attuazione della L. 220/16, si è parlato dell’emersione di un vero e proprio “diritto (pubblico) del cinema”²⁵.

2. CINEMA E CULTURA NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Orbene, ciò premesso, quale è il ruolo assegnato ai pubblici poteri nella promozione delle politiche culturali – cinema e audiovisivo compresi – nonché nella tutela del patrimonio culturale, alla luce dell’art. 9 della Costituzione?²⁶

Negli anni immediatamente successivi all’entrata in vigore nel 1948 della Carta, invero risentendo di un complessivo clima interpretativo diffuso tra i giuristi e la classe politica dell’epoca (non è un caso, infatti, che la Corte Costituzionale entrerà in piene funzioni solo nel 1956 e le Regioni a Statuto ordinario verranno istituite nel 1970), è comune la teorizzazione secondo la

²⁵ La definizione è di L. CASINI, *Il ‘nastro dei sogni’? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, “Aedon”, n. 3, 2017, p. 1.

²⁶ «[...] la disciplina giuridica vigente nella materia in esame prevede la fondamentale bipartizione tra “spettacolo dal vivo” e “spettacolo da schermo”: il primo costituito da tutte le forme di spettacolo che vengono poste in essere direttamente in presenza di coloro che a tale spettacolo assistono (e cioè l’attività teatrale, la danza, gli spettacoli musicali, gli spettacoli circensi, ecc.); il secondo sostanzialmente caratterizzato dagli spettacoli cinematografici, e cioè da quegli spettacoli registrati e destinati a essere riprodotti su uno schermo in un momento successivo rispetto a quello della registrazione. [...]La Costituzione non fa espresso riferimento allo spettacolo se non in senso “negativo”, sancendo all’art. 21, comma 6, Cost., il divieto di spettacoli contrari al buon costume. Tuttavia, al suo interno si rinvencono alcuni principi fondamentali che, senza dubbio, sono riferibili alla disciplina dello spettacolo e che hanno un’efficacia diretta sulla stessa. Innanzitutto, lo spettacolo, in tutte le sue espressioni e manifestazioni, deve ricondursi all’art. 9, Cost. [...]» T. PONTELLO, *Spettacolo*, in AA.VV., *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, Il Sole 24 Ore – RCS, Milano, 2007, Vol. XV, pp. 364 e ss.

quale i principi espressi dall'art. 9 Cost. – come d'altronde altri principi e diritti costituzionali – costituissero un'enunciazione teorica, di carattere programmatico etico-politico, senza alcuna concreta portata precettiva.²⁷ Tale interpretazione, oltre a potersi probabilmente innestare nell'ambito di un più complessivo filone del dibattito sul ruolo stesso delle costituzioni nel limitare ed indirizzare i pubblici poteri²⁸, risente ancora di una forte impostazione liberale e liberista di stampo ottocentesco, non inverosimile eco della quasi indifferenza dello Stato in materia di sviluppo culturale (rimesso, almeno da un punto di vista della costituzione formale, integralmente all'iniziativa dei privati) risultante dalla lettura dello Statuto Albertino (che infatti non menzionava mai neppure il termine “cultura”).

Bisogna quindi attendere gli sviluppi di un rinnovato dibattito nel costituzionalismo che, maturando nei decenni seguenti, volge verso un'interpretazione evolutiva della Carta costituzionale quantomeno a decorrere

²⁷ O. CHESSA, *Cultura e costituzione*, cit., p. 22.

²⁸ Circa la portata delle tensioni interpretative sul suolo dei testi costituzionali negli Stati moderni, è nota la magistrale sintesi delle contenute, con riferimento alla Costituzione statunitense e alla teorizzazione della sua superiorità rispetto alla legge ordinaria (con la fondamentale conseguenza del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi), nella famosa sentenza *Marbury v. Madison* del 1803, redatta dal giudice Marshall, per cui: «la costituzione o è una legge superiore e suprema, non modificabile con procedure ordinarie, o è al medesimo livello degli atti legislativi ordinari e, come tale, è modificabile secondo la volontà del legislativo. Se la prima ipotesi è quella vera, allora un atto legislativo contrario alla costituzione non è legge: se è vera la seconda, allora le costituzioni scritte sono tentativi assurdi, da parte del popolo, di limitare un potere nella sua natura illimitabile» (v. V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale*, vol.1, Giappichelli, Torino, 2006, p.421). Nello specifico, con riferimento al clima registrato in Italia nel secondo dopoguerra, la Costituzione «si era lontani, negli anni immediatamente successivi alla sua emanazione, dal considerarla una vera e propria norma giuridica, applicabile ai casi concreti, capace di disciplinare la vita di relazione dei consociati come la legge. Si riteneva anzi che la Costituzione mancasse, proprio per la sua natura di norma di vertice, e di principio, proprio quella “forza” che la storia conosceva, e che in concreto era la forza di legge. Per questo si riteneva bisognosa di norme legislative di attuazione. Come se essa diventasse norma giuridica solo attraverso la legge [...] solo in apparenza era la legge a porsi al servizio della Costituzione per attuarla, ma in realtà era la Costituzione che implicitamente denunciava la sua impotenza a essere norma giuridica, se non per il tramite della legge [...] il dogma positivistico della forza di legge sembrava mantenere quasi integra la sua forza e la sua centralità». M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 98-99.

dagli anni '70. Ciò coinvolge certamente anche l'art. 9 della Costituzione e le sue implicazioni per l'ordinamento.²⁹

Entrambi i commi dell'art. 9 Cost. sembrano comporre “due facce della stessa medaglia” di quello che è il paradigma italiano del *Kulturstaat*: il co. 2, per cui la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», si riferisce a tutte le politiche culturali attive dirette a preservare e tramandare la «memoria e [la] testimonianza acquisita del passato, ed è in questo senso patrimonio e luogo dell'identità di un popolo»³⁰.

Il co. 1, secondo cui «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», prospetta un ruolo diretto delle politiche culturali volte invece, e in via complementare, ad uno sviluppo dinamico ed in costante evoluzione, della cultura, «esperienza del presente e genesi del futuro di una collettività»³¹, per cui:

la tutela, la valorizzazione e soprattutto la fruizione del patrimonio esistente come funzioni della promozione di un'entità sempre *in fieri*, ossia di un insieme di beni e soprattutto di attività che sono, o si tradurranno, in un ulteriore arricchimento materiale e spirituale di quella collettività e ben più ampiamente dell'intera umanità, almeno ove si attingano certi livelli qualitativi³².

Lo stesso termine «Repubblica», impiegato nell'art. 9 Cost., ha rilevanti implicazioni riguardo ai soggetti attuatori chiamati alla tutela e allo sviluppo della cultura: non solo lo Stato, ma (come si vedrà più dettagliatamente oltre) anche le Regioni, gli Enti locali e finanche altri enti non territoriali, ognuno a vari livelli e competenze secondo la sussidiarietà verticale. Non solo: il concetto di «Repubblica» riassume in sé anche non solo lo Stato-apparato, ma anche lo Stato-collettività: soggetti privati e collettivi, non necessariamente

²⁹ Cfr. O. CHESSA, *Cultura e costituzione*, cit., p. 22.

³⁰ F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, “Rivista Giuridica dell'Edilizia”, Fasc.5, 2016, pp. 506-507.

³¹ *Ivi*, p. 507.

³² *Ibidem*.

pubblici, che, nell’ambito della sussidiarietà orizzontale, sono perciò compartecipi (oltre che destinatari) delle politiche culturali.

Più complesso risulta definire il termine «Nazione», impiegato con riferimento al paesaggio e al patrimonio storico e artistico da tutelare. L’identità collettiva e la soggettività storica di un popolo sono senz’altro alla base del concetto di “nazione”. Ma la “nazione” è, a ben vedere, non un concetto assoluto e ontologicamente dato, bensì, lungi dall’aver una connotazione univoca, appare piuttosto relativo ed invero suscettibile ad essere declinato, a seconda delle varie epoche, delle latitudini e degli orientamenti politici che ad esso fanno riferimento, alle più varie interpretazioni³³. Lo schema dell’appartenenza su base nazionale è stato variamente declinato in funzione dei fattori riconosciuti più o meno determinanti nell’identificare una comunità: dalla religione alla lingua, dai legami di sangue a quelli politici. Ad ogni modo, ferma restando la polisemia³⁴ della nazione anche nella Costituzione, uno degli elementi comuni che potrebbero ricavarsi nelle varie definizioni è probabilmente l’*appetitus societatis*, l’*affectio*³⁵ nei confronti di un determinato aggregato sociale che, pur nell’inesorabile e costante evoluzione nel tempo, ne plasma i fondamenti identitari e le basi culturali con

³³ F. ROSSOLILLO, *Nazione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, De Agostini – Gruppo Editoriale L’Espresso, Novara – Roma, 2006, Vol. II, pp. 569 – 576; P. CAPPELLINI, *Nazionalismo*, in ID., *Storie di concetti giuridici*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 173 – 176; D. NOCILLA, *Stato*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, Il Sole 24 Ore – RCS, Milano, 2007, Vol. XV, pp. 389 e ss.

³⁴ Sul polisemia del significato della “nazione” nella Costituzione si veda dettagliatamente R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 370 e ss: «se la nazione dell’art. 9 Cost. risulta comprensiva delle generazioni passate e future, parrebbe non agevole dedurre, dal semplice riferimento ad essa, conseguenze relative ai rapporti tra cittadini e Stato. La specificità del significato della “Nazione” nella formulazione dell’art. 9 più che contribuire in modo decisivo alla ricerca di un’unica chiave interpretativa nelle differenti accezioni della nazione presenti nel testo della Costituzione, parrebbe arricchire di un nuovo tassello l’intarsio polisemico di una nozione destinata a restare aperta ad una estesa gamma di interpretazioni. [...] La sussistenza di una specifica relazione tra “Nazione” e “Repubblica” parrebbe derivare dall’insistere dell’appartenenza e della tutela su di un medesimo oggetto, cioè il patrimonio culturale che, ove appartenesse ad altre nazioni, difficilmente potrebbe risultare tutelato dalla una Repubblica impegnata, anche se indirettamente, ex art.11 Cost., ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni».

³⁵ Cfr. D. NOCILLA, *Stato*, cit., p. 390.

una proiezione inter-generazionale nell'ambito di un territorio più o meno definito.

Le diverse interpretazioni prospettabili del significato di nazione, come richiamato nel testo costituzionale, possono essere ricondotte a due principali filoni di pensiero. Un primo, riconducibile alle teorie ottocentesche dello Stato-nazione³⁶, indentificherebbe la nazione in un senso monolitico, “perfetto” e rinvenibile come tale nella storia, coincidente nello Stato (e legittimante lo stesso). Esiterebbe quindi un concetto dato di nazione italiana, dai connotati certi, egemonici e quasi indiscutibili, per cui il solo patrimonio storico ed artistico tutelato sarebbe quello espressione di *quella* idea nazione, e non anche altre.³⁷ Un siffatto orientamento, tuttavia, oltre a comportare il contrasto con il dettato del primo comma (dove invece si parla di Repubblica e di sviluppo aperto in senso evolutivo di “nuova” cultura), porta con sé un’innata tendenza alla staticità, al centralismo e – con una forzata equazione – all’identificazione della stessa idea di nazione (egemonica) con il differente concetto di Stato. Tende quindi, spinto all’estreme conseguenze, ad assumere una vocazione autoritativamente maggioritaria e a negare, o comunque limitare, tutte quelle culture – considerate “minoritarie” in senso ideale o territoriale – che risultino “diverse” rispetto a quella dominante (assunta come nazione in senso unilaterale), ma pur sempre integranti la Repubblica e la comunità internazionale di cui la Repubblica fa parte.

³⁶ Sullo Stato-centrismo e sul fondamento in senso nazionale dei poteri pubblici nella giuridico-pubblicistica italiana tra Otto e Novecento si veda P.COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. La civiltà liberale*, vol. III, Laterza, Bari, 2001, p. 209 e ss., ove, tra i vari autori in tal senso orientati, viene ricordato Pasquale Stanislao Mancini.

³⁷ Sul punto è stato rilevato come siano «gli Stati-nazione a gestire, inventariare, autenticare il patrimonio – per certi versi a ‘inventarlo’ nel contesto delle strategie di “immaginazione di Comunità”. Anche oggi, pur in cornici disegnate da organismi sovranazionali, restano gli Stati gli insindacabili soggetti delle politiche patrimoniali. Ciò vale per il patrimonio intangibile non meno che per quello materiale. Basti ricordare la coincidenza fra la moderna scoperta del folklore, alla fine del Settecento, e lo sviluppo del nazionalismo romantico (Burke, 1980, pp. 12 ss.); o la sistematica facilità con cui i totalitarismi del Novecento hanno usato il folklore come strumento di formazione del consenso di massa». F. DEL, *Da Gramsci all’UNESCO. Antropologia, cultura popolare e beni intangibili*. “Parolechiave”, 2003, n.1, p. 134.

Più convincente un'interpretazione maggiormente estensiva del termine Nazione, ancorato con «Repubblica», del quale si potrebbe porre piuttosto quale sostrato ideale e “progressivo”, riflesso dei principi democratici e sociali ad essa sottesi, proiettato verso il pluralismo – non solo individuale, ma anche collettivo ed istituzionale – che connota l'intero assetto costituzionale. Nessuna dicotomia con il co. 1, ma anzi un necessario completamento:

[...] il dettato dell'art. 9, co. 1 Cost., letto alla luce del complessivo modello pluralista della Carta, non ammette un approccio esclusivo: in altri termini, la cultura di cui l'art. 9 impone alla Repubblica la promozione non può che essere declinata al plurale, come un insieme di culture tra loro concorrenti e talora addirittura non compatibili, che pure contribuiscono a formare quell'identità in divenire che è sempre stata, particolarmente nell'Italia crocevia di popoli, la base di ogni sviluppo, sociale, artistico, scientifico. In altre parole, i poteri pubblici devono, ispirando il loro agire alla più ampia dimensione di neutralità attiva che compendia i tre cardini degli ordinamenti occidentali, ossia democrazia, pluralismo e laicità *lato sensu* intesa, apprestare il maggior numero possibile di strumenti di sostegno e luoghi di confronto per le diverse concezioni estetiche, storiche, scientifiche e culturali *tout court*, promuovendone uno sviluppo libero e aiutando le forme più deboli senza però mai generare in alcun modo quella “cultura di Stato” che è significativo sintomo di un'involuzione autoritaria — e sovente totalitaria — dei regimi politici.³⁸

Tale lettura dell'art. 9 non può inoltre prescindere da quella degli art. 21 e 33 della Costituzione. La Carta costituzionale configura anzitutto la cultura quale libertà in negativo, come libertà “dallo Stato”. In tal senso depone chiaramente una prima lettura dell'art. 21 Cost. (di primario rilievo nel campo del cinema e dell'audiovisivo) che, nel declinare la libertà di manifestazione del pensiero, «con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione», contempla anche gli spettacoli (ult. co.). Il rigido sistema dei limiti a tale libertà fondamentale è, come noto, imperniato sulla riserva di legge rinforzata e sulla riserva di giurisdizione: non sottoponibile ad autorizzazioni o censure, la stampa può essere sequestrata solo (*ex post*) con atto motivato dell'autorità giudiziaria e soltanto, comunque, nel caso dei (soli) delitti, o nel caso di

³⁸ F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, cit., p. 510.

violazione delle norme che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili. Il sequestro, nei casi di urgenza, può essere effettuato dai (soli) ufficiali di P.G. e trasmesso all'A.G. entro ventiquattro ore, che lo può convalidare entro le successive ventiquattro (termini significativamente dimezzati rispetto a quelli previsti perfino per la libertà personale, di cui all'art. 13 Cost.). Sotto il profilo teleologico, i limiti – definiti da adeguati provvedimenti preventivi e repressivi stabiliti dalla legge – sono in ogni caso circoscritti a quelle manifestazioni contrarie al buon costume. Concetto, quest'ultimo, saldamente ancorato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale (v. C. Cost., sent. n. 9/1965 e n. 191/1970) alla sola «sfera del pudore sessuale, con particolare riferimento alla speciale tutela dello sviluppo della personalità dei minori»³⁹, con ciò espungendo qualsiasi pericolosa deriva che tenda a far coincidere il buon costume, invece, «con la morale o con la coscienza etica».⁴⁰ In questo senso, d'altronde, si è spinto il legislatore della riforma del cinema e dell'audiovisivo del 2016, che ha impostato il nuovo sistema di controlli in funzione della tutela dei minori e della responsabilizzazione dei produttori.

Ma la libertà non è solo quella, tradizionalmente liberale, “da”; è, per essere tale, anche libertà “di”. Libertà positiva quindi, di manifestare il pensiero, anche critico. Affinché ciò sia concretamente possibile, i pubblici poteri, nell'ambito di un sistema democratico, pluralista e solidaristico, è necessario che creino condizioni per lo sviluppo e per l'espressione di nuove idee e di nuova cultura.⁴¹

³⁹ P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 23.

⁴⁰ P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, XVI ed., 2017, p. 544.

⁴¹ È stato a tal proposito osservato come «l'arte e la scienza più che bisognose di tutela in sé – esse sono per definizione pensiero libero, anzi, come manifestazione primaria dei valori umani, pensiero che libera – hanno necessità di essere assicurate e garantite nelle loro divulgazioni (quando e se l'artista e lo scienziato decidano di comunicare i risultati ottenuti, ma la ricerca può anche continuare indeterminatamente); nel bene materiale in cui si incorporano; nel loro insegnamento. Soprattutto poi l'attività per conseguire un'espressione artistica originale o un nuovo “asserto” scientifico va oltre che tutelata da limitazioni esterne (libertà da o negativa, seguendo una delle categorie classiche del diritto costituzionale), promossa e incoraggiata nella

L'art. 33 Cost., co. 1, afferma che «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento». Orbene, l'arte e la scienza rappresentano concetti ulteriori e più specifici rispetto alla generale libera manifestazione del pensiero di cui all'art. 21, alla quale sono pure indissolubilmente connessi.⁴² Arti e scienze sembrano, da un lato, costituire il sostrato culturale che consente al pensiero di formarsi compiutamente e liberamente, prima ancora di poter essere espresso; dall'altro, sono essi mezzo stesso di espressione del pensiero. Non sorprende quindi, che l'art. 33 sia stato definito la base della “costituzione culturale” della Repubblica, accanto alla “costituzione politica” e a quella “economica”, «ciascuna delle quali contribuisce, per la sua parte, alla costruzione della “tri-funzionalità” su cui si regge la società [...] La Costituzione, senza aggettivi, è la sintesi di queste costituzioni particolari»⁴³. E in tal senso la cultura, secondo l'art. 33, deve essere libera: se inevitabilmente la cultura è connessa anche alla politica e all'economia, ad esse non deve però essere subalterna; poiché, altrimenti, «l'attività intellettuale non libera, cioè asservita a interessi d'altra natura non è arte, né scienza: è prosecuzione con altri mezzi di politica ed economia»⁴⁴.

Tra l'art. 21 Cost. e l'art. 33 Cost. si instaura quindi un rapporto circolare, per cui è la cultura – libera da ogni condizionamento, anche statale (come invece si è osservato accade in maniera decisiva nel modello dello

sua formazione delle pubbliche autorità (libertà di o positiva) nel nome, insieme, della libertà individuale e del pluralismo». M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, III ed., 2015, pp. 104-105.

⁴² «È chiaro poi che ove l'attività scientifica o artistica si espliciti con il mezzo della riunione o dell'associazione, rimanga assoggettata alle norme degli artt. 17 e 18. L'art. 33 ha voluto escludere l'imposizione ad essa di determinati orientamenti, tali da condurre ad una scienza o ad un'arte di Stato, o ad un insegnamento che sia vincolato ai medesimi [...]. È poi da notare che la libertà di insegnamento non copre tutta l'area cui si estende l'art. 33, dato che esso comprende la piena libertà della ricerca scientifica e della produzione artistica, anche quando si svolgano all'infuori di ogni specie di insegnamento, e che anche per le medesime vige l'esenzione dai limiti posti dall'art. 21 alle specie di manifestazioni del pensiero». C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, 8^a ed., vol. II, pp. 1004-1005.

⁴³ G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura. Arte scienza e Costituzione*, Einaudi, Torino, 2014, p. 23.

⁴⁴ *Ibidem*.

“Stato ingegnere”) – che crea le condizioni affinché la libertà di pensiero sia – non solo formalmente, ma anche sostanzialmente e contenutisticamente – tale. D’altro canto, le arti e le scienze sono davvero libere se ne sono garantiti lo sviluppo, il dibattito critico e il controllo democratico, tramite la libertà di stampa e di manifestazione del pensiero di cui all’art. 21. La Repubblica “promuove” quindi lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, di cui all’art. 9 (alimentando, in prospettiva, quel patrimonio storico e artistico, inteso in senso dinamico, che la stessa Repubblica è chiamata anche a tutelare) anzitutto assicurando loro una dialettica, nel merito, scevra da indebiti condizionamenti, *in primis* da parte dei pubblici poteri (ma anche da parte dei poteri economici *lato sensu* intesi).

La libertà (compresa quella culturale), conformemente ai principi solidaristici che permeano lo spirito repubblicano, non può essere veramente tale se fosse garantita soltanto in senso formale, o se fosse intesa nel senso di mera astensione da parte dei poteri pubblici. Ecco allora che, gli art. 9, 21 e 33 Cost, devono essere letti congiuntamente, anche, all’art. 3, co. 2, Cost., per cui «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Il principio di uguaglianza sostanziale testé enunciato impone quindi che la Repubblica – nella sua interezza, comprensiva, perciò, delle autonomie regionali e locali – ponga in essere anche tutte quelle politiche pubbliche attive, dirette a realizzare e a favorire lo sviluppo della cultura. In quest’ottica si possono leggere alcune ulteriori disposizioni costituzionali: l’art. 33, co.2, che impone alla Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (e cioè i luoghi principalmente nei quali la cultura viene trasmessa); l’art. 34 (sull’obbligatorietà e sulla gratuità della scuola dell’obbligo; nonché sul diritto, per i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi: e ciò anche tramite borse di studio e assegni, che rendono effettivo tale diritto da parte della Repubblica).

Un intervento pubblico quindi, finalizzato a creare le condizioni per lo sviluppo del cinema e dell’audiovisivo – in questo caso specifico – in senso pluralista e diffuso, fruibile e accessibile a tutti (sia dal lato degli “operatori” della cultura, che dei fruitori della stessa).

Il cinema e l’audiovisivo rappresentano un fenomeno culturale complesso, che abbraccia tutte le disposizioni costituzionali finora osservate direttamente attinenti la cultura (compreso l’art. 33, in materia di libertà e autonomia organizzativa delle istituzioni di alta cultura)⁴⁵. Inoltre, essi rappresentano anche un importante fenomeno economico. Se la libera iniziativa economica privata *ex art. 41, co.1 Cost.* comprende certamente anche le industrie e le produzioni cinematografiche, queste – ferme restando le garanzie previste per la libertà d’espressione – non potranno svolgersi in contrasto all’utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (co. 2). È compito della legge (da intendersi sia di livello statale che regionale) determinare tutti quei programmi e controlli affinché le attività economiche pubbliche e private possano essere indirizzate e coordinate verso fini sociali (co. 3). Tra i fini sociali di cui all’art. 41 Cost. vi è anche la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico di cui parla l’art. 9 Cost. (come si è visto, un fine sociale declinato in senso pluralista e attivo da parte della Repubblica).

Le politiche attive, che la Repubblica è chiamata ad attuare, sono declinabili in differenti modi. Il difficile ruolo pubblico in materia è quello che può essere sintetizzato nello “Stato-architetto”, che esplica la sua fondamentale

⁴⁵ «In ogni modo, non deve stupire se lo spettacolo, ivi compreso il settore cinematografico, benché a prima vista non appaia determinante a livello costituzionale, sia inteso come cardine della cultura. Difatti, l’arte cinematografica, così come la ricerca contribuisce al pieno sviluppo della personalità individuale (art. 3 Cost.) nonché, manifestandosi con la libertà di pensiero (art. 21 Cost.) e d’insegnamento accademico e delle arti (art. 33 Cost.) garantito dal diritto allo studio (art. 34 Cost.), viene a configurarsi un diritto pieno alla cultura, desumibile dalla lettura dei principi costituzionali. Tale tesi è stata confermata dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 370/2003 e n. 13/2004 nelle quali è stato chiarito che in alcun modo si può eliminare l’attività di finanziamento pubblico dello spettacolo in quanto, lo stesso, è a fondamento dei valori culturali protetti dagli artt. 9 e 33 Cost.» A. CONTALDO, F. PELUSO, *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*, “Il Diritto d’Autore”, fasc. 2, 2017, pp. 192-193.

azione di promozione e tutela della cultura, senza tuttavia cadere nelle tentazioni di un condizionamento nel merito.

Per un approccio più “tradizionale”, il principio di eguaglianza sostanziale, in materia culturale, sarebbe perseguibile principalmente con forme di sostegno economico e finanziario, soprattutto nei confronti delle espressioni culturali deboli⁴⁶; ciò è storicamente accaduto con particolare riferimento al settore del cinema e dell’audiovisivo.

Un approccio più innovativo è quello che vede invece la Repubblica, nella sua interezza, impegnata attivamente nella creazione e nel sostegno di un vero e proprio *welfare* della cultura⁴⁷ (compresa quella cinematografica). In tale prospettiva non conta più solo l’individuo che, partendo da una posizione economicamente svantaggiata, deve essere sostenuto dai pubblici poteri. In sintonia con una prospettiva ideale, assume invece decisiva centralità la persona (sia come singolo, che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, alla stregua dell’art. 2 Cost. che richiede l’adempimento di quegli inderogabili «doveri di solidarietà politica, economica e sociale»). Una persona che deve essere considerata, anche in ambito culturale, in senso poliedrico. Rileva certamente, *in primis*, la persona in quanto tale e il ruolo che la cultura riveste per il suo sviluppo; ma viene declinata anche nell’artista, nel lavoratore, nel cittadino fruitore del “prodotto culturale”, nell’attore economico.

La cultura, in altri termini, riveste una funzione decisiva nel concorrere «al progresso materiale o spirituale della società», di cui parla l’art. 4 Cost., a patto che la cultura stessa venga considerata dai pubblici poteri, quindi, non come mero settore economico da sostenere unicamente con forme di contribuzione al singolo (che pure, a certe condizioni, ci devono comunque essere), ma in un più ampio «paradigma relazionale», nel quale le forme di sostegno e incentivazione del settore siano affiancate da «meccanismi di collaborazione: privati/privati; pubblico/privato; pubblico/pubblico». Solo in questo modo, infatti, verrebbero «stimolati e sostenuti dalle politiche

⁴⁶ O. CHESSA, *Cultura e costituzione*, cit., p. 23.

⁴⁷ *Ibidem*.

pubbliche» quei «processi di autorganizzazione»⁴⁸ che hanno fondamentale importanza pure nello sviluppo del cinema e dell’audiovisivo, quali fenomeni culturali.

2.1 Cinema e autonomie territoriali

Si è in precedenza ampiamente disquisito sulla fondamentale necessità di una cultura scevra da condizionamenti e limitazioni da parte dei pubblici poteri, chiamati però ad intervenire a presidio dei principi solidaristici, pluralistici e di uguaglianza sostanziale. Il disegno pluralista costituzionale sarebbe però incompleto se, nell’architettura del sistema culturale, mancasse quel tassello fondamentale rappresentato dalle autonomie territoriali.

L’art. 9, nel definire il soggetto chiamato a promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca, parla significativamente di “Repubblica”, comprensiva, perciò dei corpi intermedi e, soprattutto, delle autonomie regionali e territoriali. L’impiego di tale terminologia non fu affatto casuale in sede costituente: fu Emilio Lussu a proporre l’emendamento che, una volta approvato, sostituì con il termine “Repubblica” l’originaria formulazione di “Stato”, proprio perché «ciò lascerebbe impregiudicata la questione dell’autonomia regionale». ⁴⁹

D’altronde, anche in materia cinematografica, non possono non rilevare altri due principi fondamentali della Carta costituzionale: il riconoscimento e la promozione, da parte della Repubblica, delle autonomie locali di cui all’art. 5

⁴⁸ D. D’ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, cit., p. 8.

⁴⁹ *Atti dell’Assemblea Costituente*, Tipografia della Camera dei Deputati, seduta plenaria, mercoledì 30 aprile 1947, pp. 3422 – 3423. Cfr. G. LILLIU, “Emilio Lussu e i beni culturali della Sardegna”, in *Emilio Lussu e la cultura popolare della Sardegna*, Atti del Convegno di studio (Nuoro, 25 – 27 aprile 1980), I.S.R.E. – Regione Autonoma della Sardegna, Nuoro, 1983, pp. 79 – 80. Per un resoconto complessivo sulla nascita dell’art. 9 Cost. si veda dettagliatamente A. LEONE, *Come nacque l’articolo 9*, in ID, P. MADDALENA, T. MONTANARI, S. SETTIS, *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino, 2013, p. 151 e ss.

Cost. e la tutela, con apposite norme, delle minoranze linguistiche, ex art. 6 Cost.⁵⁰

Tali principi possono essere ora letti anche alla luce della multiculturalità e della tutela delle diversità culturali. In tal senso, nell’ordinamento statale – tramite l’art. 11 Cost. “a monte”, e fungendo “a valle” finanche da parametro di legittimità costituzionale, alla stregua dell’art. 117 co. 1 Cost. (tanto per il legislatore statale, quanto per quello regionale) – viene recepito il contenuto sia del diritto sovranazionale europeo, sia delle convenzioni internazionali in materia, tra le quali si richiama la *Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle diversità culturali* del 2005 (v. *infra*). Una siffatta lettura evolutiva della cultura e delle politiche culturali attive consente, quindi, anche una rinnovata attenzione (da parte della Repubblica nel suo insieme, ex art. 9 Cost.) nei confronti di «gruppi culturali diversi all’interno di un medesimo spazio socio/geografico»⁵¹ (siano essi coincidenti o meno con gli ambiti territoriali regionali), tale da evitare la perpetuazione di politiche culturali egemoniche o assimilazionistiche:

⁵⁰ La normativa statale primaria in materia di tutela delle minoranze linguistiche è oggi contenuta nella L. 482/99, con riferimento alla lingua e alla cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo. Invero, come è stato criticamente rilevato, tale normativa, tuttavia, «non definisce in alcun modo la nozione di “minoranza linguistica”, limitandosi, al medesimo art. 2, a elencare alcune minoranze linguistiche da tutelare.[...]sembra quasi che i legislatore del 1999 abbia voluto rifarsi pedissequamente alla consolidata esperienza della tutela delle minoranze linguistiche nelle Regioni speciali, individuando puntualmente i gruppi alloglotti “meritevoli” di essere tutelati, come se fossimo in presenza di speciali disposizioni riferite a singoli gruppi e non all’attuazione generale del principio di tutela delle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost. [...] L’assenza di una definizione normativa di minoranza linguistica non impedisce naturalmente di proporle una comunque giuridica, basata sulla riflessione dottrinale e giurisprudenziale. La minoranza linguistica sembra allora potersi individuare nella formazione sociale spontaneamente costituita da soggetti che hanno in comune una lingua (materna, veicolare) differente da quella (ufficiale) dello Stato di appartenenza.[...] La mancata definizione normativa [...] comporta naturalmente un’ampia discrezionalità nell’individuazione dei gruppi alloglotti riconducibili a tale nozione: il legislatore, costituzionale e ordinario, qualifica un certo gruppo alloglotta come minoranza linguistica, per ciò stesso riconoscendolo meritevole di tutela [...] sulla base di considerazioni di opportunità: è una previa valutazione politica[...] a determinare l’attribuzione della qualifica di minoranza linguistica a un certo gruppo alloglotta, come pure il grado di tutela da riconoscergli». M. COSULICH, *Minoranze linguistiche e istruzione nell’ordinamento italiano*, in ID, E. CECCHERINI (a cura di), *Tutela delle diversità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, CEDAM, 2012, pp. 35-39.

⁵¹ D. D’ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, cit., p. 7.

la diversità culturale evolve e supera il tradizionale *tops* legislativo di tutela delle minoranze (intrinsecamente legato all'idea di Stato-nazione); include forme culturali e tutela dei diritti culturali, individuali e collettivi (anche attraverso azioni di promozione) diritti individuali di partecipazione alla vita collettiva, di fruizione e produzione di contenuti culturali differenti e l'insieme di pratiche e compiti legati a una appartenenza culturale, etnica, religiosa ovvero a elementi (quali ad es. la libertà di espressione artistica: cfr. Silveira, in questo volume) che determinano l'identità di una persona in riferimento a un gruppo (maggioritario o minoritario che sia); ma anche diritti di accesso alle culture che più siano adeguate alle proprie inclinazioni e scelte, attraverso concrete opportunità a favore di individui e gruppi⁵²

Con la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione, a seguito delle modifiche apportate con la L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, come noto, sono state ridefinite le competenze tra Stato e Regioni. Si premette, comunque, che in materia cinematografica ed audiovisiva sono numerose le disposizioni che, direttamente o indirettamente, interessano il settore, inteso sia come fenomeno culturale che economico.

Sotto il profilo culturale, dalla *Grundnorm* di cui all'art. 9 Cost. discendono, come si è visto, le due fondamentali funzioni di “tutela” e di “promozione” del patrimonio culturale. L'art. 117, nella sua novellata versione, scinde la competenza legislativa tra le due funzioni: la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co.2, lett. s); la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» rientra invece tra le materie di competenza legislativa concorrente regionale (art. 117, co. 3), ricomprendendo «senza dubbio nella sua seconda parte, nell'ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli» (C. Cost., sent. 8 luglio 2004, n. 255)⁵³, compresi evidentemente quelli cinematografici. Sono comunque fatte salve le forme d'intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali (art. 118, co. 3).

⁵² *Ibidem.*

⁵³ ECLI:IT:COST:2004:255

Ai Comuni e agli altri enti territoriali sono invece riconosciute, in materia, le funzioni amministrative conferite dalla legge (statale o regionale), secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.).

Altre materie che interessano il cinema e l'audiovisivo sono inoltre l'istruzione (di competenza concorrente regionale *ex art. 117, co. 3, Cost.*, salva l'emanazione delle norme generali, di competenza esclusiva statale, *ex art. 117, co. 2, lett. n*), la tutela e la sicurezza del lavoro, il commercio con l'estero, le professioni, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, le aziende di credito a carattere regionale (tutte materie di competenza legislativa concorrente regionale, giusto il disposto dell'art. 117, co. 3 Cost.). Le restanti attribuzioni, ivi compreso l'artigianato ⁵⁴ (rilevante sia come espressione culturale in sé, sia come potenziale componente della filiera del cinema e dell'audiovisivo), sono di competenza esclusiva residuale regionale.

Se si accede inoltre all'idea che la cultura (e il cinema) costituisca anche l'oggetto del servizio pubblico – quantomeno per quanto concerne le condizioni minime sia per l'accesso alle forme di sostegno, che per la fruizione da parte del pubblico, configurando così un vero e proprio diritto alla cultura – allora rilevarebbe anche l'art. 117, co. 2, lett. *m*, che attribuisce alla competenza esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio.

2.2 Il fondamento dell'intervento regionale in materia di cinema negli Statuti speciali

Il quadro degli Statuti speciali (art. 116 Cost., co. 1-2) nelle materie che coinvolgono direttamente o indirettamente la cultura e il cinema è invero

⁵⁴ Pur di rilevanza costituzionale: v. art. 45 Cost., ult. co.

disomogeneo, rientrandovi, *lato sensu*, ambiti quali la cultura, la lingua e finanche il turismo. Non sempre, peraltro, tali materie rientrano tra le competenze legislative esclusive regionali – da esercitarsi con il limite dell’armonia con l’ordinamento nazionale ed internazionale – ma, in alcuni casi, vengono ricondotte alle materie di competenza concorrente (con gli ulteriori limiti stabiliti dalle leggi dello Stato) e a quelle di attuazione ed integrazione delle norme statali, analogamente a quanto avviene per le Regioni a statuto ordinario.

Lo Statuto Speciale della Regione Autonoma della Sardegna attribuisce le materie turismo, industria alberghiera, biblioteche e musei di enti locali (art. 3 lett. *p, q*) alla competenza regionale primaria, rimettendo i pubblici spettacoli (art. 4 lett. *m*) a quella concorrente. L’istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi, nonché le antichità e belle arti sono invece ricomprese tra le competenze legislative di attuazione/integrazione (art. 5, lett. *a, c*). Tra le norme statutarie di attuazione, si segnala il D. Lgs. 13 gennaio 2016, n. 16, che attribuisce alla Regione Autonoma della Sardegna la competenza sull’attuazione delle politiche in materia di tutela e valorizzazione della lingua e della cultura sarda e di quella catalana, con riferimento alla L. 482/99.

Lo Statuto siciliano contempla, tra le materia di competenza primaria regionale (da esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato»), l’industria e il commercio (salva la disciplina dei rapporti privati), il turismo, la vigilanza alberghiera e la tutela del paesaggio, la conservazione delle antichità e delle opere artistiche l’istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie (art. 14, co. 1, lett. *d, n, r*); le comunicazioni e l’istruzione media e universitaria sono invece attribuite alla competenza legislativa concorrente regionale (art. 17, lett. *a, d*). Di particolare rilievo anche l’art. 33 dello Statuto, che, in deroga all’art. 826, co. 2, c.c., statuisce che le cose d’interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione.

Lo Statuto del Friuli Venezia Giulia, dopo aver esordito all’art. 3 che «nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini,

qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali», al successivo art. 4 vengono attribuiti alla competenza primaria regionale: l'industria e il commercio (n. 6); artigianato (n. 7); turismo e industria alberghiera (n. 10); le istituzioni culturali, ricreative e sportive (n. 14), nonché i musei e le biblioteche d'interesse locale e regionale. Rientrano invece nelle materia concorrenti (art. 5): l'istruzione artigiana e professionale, l'assistenza scolastica e la toponomastica. In via residuale, tra le potestà legislative regionali di attuazione ed integrazione, risultano: le antichità e belle arti e la tutela del paesaggio, della flora e della fauna.

Lo Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige riconduce alla potestà legislativa primaria (che, ai sensi dell'art. 4, tra i limiti discendenti dal rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, espressamente ricomprende anche la tutela delle minoranze linguistiche locali) la potestà legislativa attribuita alle Province Autonome di Trento e Bolzano. Tra tali materie, si menzionano quelle che abbiano una diretta attinenza culturale: la toponomastica (fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano); la tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare; gli usi e i costumi locali e le istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; le manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la provincia di Bolzano, anche i mezzi radiotelevisivi (esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive); la tutela del paesaggio; l'ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari, rette da antichi statuti o consuetudini; l'artigianato; i parchi per la protezione della flora e della fauna; il turismo e l'industria alberghiera (compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci); l'assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa; l'edilizia scolastica; l'addestramento e la formazione professionale (art. 11 nn. 2, 3, 4, 6, 8, 9, 16, 20, 26, 27, 29). L'art. 12 riconduce, poi, alla competenza concorrente di cui all'art. 5 la potestà legislativa provinciale in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) e gli

spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (nn. 2 e 6). Numerose sono, inoltre, le disposizioni materia di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina.

Lo Statuto Speciale della Valle d’Aosta attribuisce alla competenza legislativa primaria regionale (art. 2), tra l’altro, l’artigianato; l’industria alberghiera; il turismo e la tutela del paesaggio; l’istruzione tecnico-professionale; le biblioteche e i musei di enti locali; la toponomastica. Rientrano invece nella competenza di attuazione ed integrazione: l’industria e il commercio, l’istruzione materna, elementare e media, le antichità e le belle arti. Alla tutela della lingua francese e di quella tedesca sono dedicati gli art. 38 e ss.

3. CINEMA E CULTURA NEL DIRITTO SOVRANAZIONALE EUROPEO

Quanto al diritto europeo, l’originaria impostazione esclusivamente mercantile ed economicistica sulla quale si fondava la C.E.E. non aveva consentito l’emersione di disposizioni specifiche dedicate alla cultura, né tantomeno, al cinema e all’audiovisivo (settori al più sussumibili, in via generale, nell’alveo della libera circolazione delle persone e delle merci, qualora fossero stati intesi unicamente considerando le loro implicazioni sul mercato)⁵⁵.

Oggi, nei trattati fondamentali dell’Unione Europea le disposizioni relative alla tutela della cultura contengono formulazioni elastiche, certamente comprensive di un patrimonio culturale inteso sia nella sua diversità e multiculturalità, che in senso anche immateriale.

La diversità culturale dei Paesi membri è considerata elemento dell’identità comune europea, ma anche oggetto dell’azione di tutela e

⁵⁵ Cfr. V. M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell’Unione Europea: dall’eccezione alla diversità culturale*, cit., p. 29-30.

valorizzazione da parte delle istituzioni pubbliche (europee, statali e sub-statali).⁵⁶

Generici appaiono i richiami alla cultura contenuti nell'art. 22 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (sottoscritta con il Trattato di Nizza del 2000, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 la Carta ha assunto valore cogente, al pari del Trattato, quale diritto primario dell'U.E.): «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica». La formulazione appare invero riferita alla sola libertà nella sua accezione “in negativo” – impostazione quindi di tradizione liberale – intesa come libertà “da”, senza perciò prospettare politiche attive promozionali⁵⁷. Anche le altre disposizioni, in qualche modo attinenti al cinema e l'audiovisivo, sembrano plasmate secondo uno schema tipico dei diritti di libertà, nei quali i pubblici poteri vengono contemplati unicamente con riferimento alle garanzie poste per l'individuo: l'art. 13, a mente del quale «le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata»; l'art. 10, che contempla la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, nonché la libera manifestazione della stessa, declinata anche nel senso di manifestare «la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti»; l'art. 11, con riferimento alla libertà d'espressione e alla libertà dell'informazione «senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera». Ulteriori disposizioni che possono rilevare ai fini della materia *de quo* sono il diritto all'istruzione (art.14); il diritto al lavoro e la libertà professionale (art. 15); la libertà d'impresa (art. 16); il diritto di proprietà per quanto concerne, in particolare, la proprietà intellettuale, che «è protetta» (art. 17, co.2); la tutela dell'ambiente e il principio dello sviluppo sostenibile (art. 37); la tutela dei consumatori (art. 38); il diritto ad una buona amministrazione, declinato con

⁵⁶ D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, cit., p. 7.

⁵⁷ Cfr. V. M. VAQUER CABALLERÀ, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'Unione Europea: dall'eccezione alla diversità culturale*, cit., p. 30.

riferimento alle garanzie procedurali finalizzate al contraddittorio, all'accesso agli atti, agli obblighi di motivazione dei provvedimenti amministrativi (art. 41); la libera circolazione (art. 45).

Nel T.U.E. la rilevanza della diversità culturale, quale sostrato dal quale si è evoluto anche il diritto, emerge già dai “considerando”, dove si evince il richiamo «alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto», con l'obiettivo, peraltro, di «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». Nell'art. 3 del T.U.E. si afferma poi il principio secondo il quale l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»: se il “rispetto” implica ancora una volta la libertà intesa in senso negativo, il vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo implica un ruolo attivo e promozione del patrimonio culturale, che non è più appannaggio unicamente statale, bensì risulta essere comune ed europeo.

Più dettagliate e attuative sono invece le disposizioni contenute nel T.F.U.E. L'art. 6 lett. c) assegna all'Unione una competenza c.d. di sostegno in materia di cultura (che si traduce in politiche di coordinamento rispetto a quelle dei singoli Stati membri).

È però l'art. 167 T.F.U.E. a rappresentare la principale norma di riferimento a livello europeo. Il co. 1 prevede che «l'Unione contribuisc[a] al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune». Il co. 2 elenca quelli che sono i settori culturali d'intervento dell'Unione, nell'ambito della sua competenza di sostegno:

- miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei,
- conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;
- scambi culturali non commerciali,

- creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

Oltre ad essere – significativamente – contemplato espressamente il settore audiovisivo, non sfugge come gli interventi riguardino tanto la “tutela” e la conservazione, quanto, in prospettiva dinamica ed evolutiva, anche le politiche attive promozionali. In tal senso, l’Unione, favorisce «la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa» (co. 3), e tiene conto «degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture» (co. 4)⁵⁸. Nelle materie *de qua* l’Unione può adottare azioni di incentivazione, mediante la procedura legislativa ordinaria (esclusa comunque l’armonizzazione delle normative degli Stati membri), previa consultazione del Comitato delle Regioni; può altresì adottare raccomandazioni.

La cultura è inoltre contemplata nell’art. 36 T.F.U.E., che consente agli Stati membri di derogare alle disposizioni in materia di libera circolazione delle merci con riferimento ai «divieti o restrizioni all’importazione, all’esportazione e al transito» previsti dalle normative nazionali in funzione, tra l’altro, di «protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale».

In materia si è parlato, non a caso, di «eccezione culturale», con riferimento, principalmente, al sistema degli aiuti di Stato (ma che, a livello nazionale, si riflette anche nelle peculiari disposizioni previste nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.Lgs. 42/2004, e nel Codice dei contratti pubblici, di cui al D. Lgs. 50/2016)⁵⁹. Tale eccezione è definita «come possibilità di mantenere politiche europee e nazionali di quote di

⁵⁸ Come è stato osservato, tale principio «non ha solo una portata meramente settoriale, ma anche orizzontale [...] in questo modo la diversità culturale non è più solo una responsabilità degli Stati che l’Unione rispetta, con eccezione delle regole delle proprie politiche, ma anche un valore e una politica propria» V. M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell’Unione Europea: dall’eccezione alla diversità culturale*, cit., p. 30.

⁵⁹ Sulla questione si veda dettagliatamente F. G. ALBISSINI, L. CASINI, *Appalti nel settore dei beni culturali*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, Nel Diritto Editore, Roma-Molfetta, II ed., 2017, p. 973 e ss.

programmazione e di aiuti finanziari in alcuni settori di rilievo culturale sottraendole ai negoziati commerciali sui beni e sui servizi, può essere eccepita da uno stato membro sia nei confronti dell'Unione europea, sia nei confronti di paesi extra Ue in ambiti di accordi internazionali (Omc, Gatt)»⁶⁰.

Il T.F.U.E. prende inoltre in considerazione le politiche di sostegno alla cultura nell'ambito del mercato comune: l'art. 107 lettera *d*) T.F.U.E. (che sul punto riprende quanto era già previsto dall'art. 87 T.C.E.) infatti contempla, tra le deroghe (eventuali, giusto il «possono» di cui al co.3, che esclude ogni automatismo) al divieto di aiuti di Stato, «gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune». Le condizioni per l'ammissibilità di detti aiuti sono disciplinate dal

⁶⁰ S. FOÀ, W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, "Aedon", 2004, n. 2, dove, specificatamente con riferimento al settore del cinema e dell'audiovisivo, si afferma che «La polarizzazione del dibattito sul settore audiovisivo sollecita alcune riflessioni circa la compatibilità tra eccezione culturale e divieto di aiuti pubblici. Come per altri settori industriali, al cinema e all'audiovisivo si applicano infatti le regole comunitarie in materia di mercato interno e di concorrenza. Tuttavia, il Trattato autorizza l'erogazione di aiuti pubblici destinati a promuovere la cultura "quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune" (art. 87). Sul punto è fondamentale la risoluzione del Consiglio Ue del 12 febbraio 2001, con la quale è stata affermata l'importanza dei sussidi nazionali al cinema e al settore audiovisivo "per garantire la diversità culturale e per contribuire alla creazione di un mercato audiovisivo europeo". Riguardo ai sistemi nazionali di sostegno, la Commissione deve verificare che gli incentivi ottemperino alla normativa comunitaria tenendo conto degli obiettivi culturali. Il precedente risale al giugno 1998, quando la Commissione ha definito taluni criteri nella decisione riguardante il regime nazionale francese di sostegno: criteri che vanno applicati "alla luce delle peculiarità dei singoli Stati membri e dei mercati audiovisivi europei". E' utile riprendere il passaggio cruciale di quella decisione: "Gli aiuti alla produzione cinematografica presentano aspetti puramente culturali e un aspetto industriale. Riguardo a quest'ultimo giova notare che questo sostegno ad un prodotto (un film) fa sì che il settore audiovisivo tragga vantaggio dal sostegno necessario a conseguire l'obiettivo culturale, segnatamente quello della creazione audiovisiva. Riguardo all'aiuto all'industria si può pensare che la necessaria struttura operativa deve esistere all'interno del Paese per rendere possibile la creazione culturale. Tuttavia una impostazione territorialistica che va aldilà dello stretto necessario per garantire la creazione culturale in uno Stato membro frammenta inevitabilmente il mercato interno, impedendo che il settore tragga tutti i vantaggi che l'accresciuta concorrenza potrebbe apportare alle attività tecnico cinematografiche in una situazione in cui vi è concorrenza tra gli Stati membri. Inoltre le condizioni di territorializzazione possono comportare anche riserve alla luce di altri articoli del trattato Ce» (n.d.r. il richiamo all'art. 87 del T.C.E. è oggi da intendersi riferito all'art. 107 T.F.U.E.). Citato anche in FAMIGLIETTI G., *Diritti culturali e diritto della cultura : la voce cultura dal campo delle tutele a quello della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 176.

diritto derivato dell’U.E.; in tali casi, è esclusa la procedura di notifica di cui all’art. 108, co. 3 T.F.U.E.⁶¹

Una precisazione: come si vedrà, accanto ai regimi di sostegno statale al settore cinematografico, sono previsti anche numerosi fondi regionali. Tali *film fund*, spesso gestiti dalle *film commission*, rientrano appieno nel regime *de quo*, stante l’indifferenza del diritto europeo nei confronti del livello di governo nel quale si realizza l’aiuto, venendo questo considerato complessivamente (non solo quindi lo Stato, ma anche le Regioni e le altre articolazioni territoriali).⁶²

⁶¹ Da una lettura congiunta degli artt. 167 e 107 T.F.U.E., anche a seguito dell’evoluzione dei Trattati e della giurisprudenza europea, con particolare riferimento alla definizione precedentemente vista sull’ “eccezione culturale” , è stato peraltro osservato come «negli ultimi anni, facendo peraltro riferimento al dettato dell’articolo 151 TCE [n.d.r. *da indendersi ora art. 167 T.F.U.E.*], si è passati dalla prospettiva dell’ “eccezione culturale” alla più complessa (e comprensiva) nozione di “diversità culturale”, sulla base della quale concepire un sistema degli aiuti statali finanziari, non confliggenti con le norme del mercato comune. In altri termini, è stata la protezione della diversità culturale, che, fino ad ora (ed è legittimo chiedersi se dopo l’entrata in vigore della Convenzione UNESCO la prospettiva non muti radicalmente), ha agevolato l’esercizio della competenza statale in materia culturale, in qualche misura “sottraendo la materia oggetto dell’eccezione alle decisioni degli organi comunitari” e costituendo un “fattore di decentramento delle competenze” ovvero un “limite alla centralizzazione delle decisioni culturali”». FAMIGLIETTI G., *Diritti culturali e diritto della cultura : la voce cultura dal campo delle tutele a quello della tutela*, cit., p. 177, che sul punto richiama anche S. FOÀ, W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, cit.

⁶² Infatti, come esplicitato (recependo un consolidato orientamento giurisprudenziale della C.G.U.E) nella Comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato, di cui all’articolo 107, paragrafo 1 T.F.U.E. (C/2016/2946) «nei casi in cui un’autorità pubblica conceda un vantaggio a un beneficiario, la misura è per definizione imputabile allo Stato, anche se l’autorità in questione gode di autonomia giuridica da altre autorità pubbliche. Lo stesso avviene nei casi in cui un’autorità pubblica designa un organismo pubblico o privato per gestire una misura che conferisce un vantaggio. Infatti, il diritto dell’Unione non può tollerare che il semplice fatto di creare enti autonomi incaricati della distribuzione di aiuti permetta di aggirare le regole in materia di aiuti di Stato». La valutazione, complessiva e sostanzialistica, riguarda peraltro anche il destinatario dell’aiuto (che deve essere necessariamente un’impresa): «la qualificazione di un determinato ente come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività. Questo principio generale presenta tre importanti conseguenze. In primo luogo, lo stato giuridico dell’ente in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluente. Per esempio, un ente che in base alla normativa nazionale sia qualificato come associazione o società sportiva può tuttavia essere considerato un’impresa ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Le stesse considerazioni valgono per gli enti facenti formalmente parte della pubblica amministrazione. L’unico criterio pertinente è l’esercizio di un’attività economica. In secondo luogo, l’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato non dipende dal fatto che l’ente venga costituito per conseguire degli utili. Anche gli enti senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato. Qualora ciò non avvenga, essi non sono soggetti al controllo sugli aiuti di Stato». Punti 7-10 della Comunicazione C/2016/2946.

Il diritto derivato dell’Unione contempla numerosi interventi in materia di aiuti al cinema e all’audiovisivo: da ultimo, si menzionano (*v. infra, cap. 3*) la Comunicazione della Commissione U.E. 2013/C332/01 del 15 novembre 2013 e il Regolamento n. 651/2014 del 17 giugno 2014. La disciplina è sorretta comunque dal principio di preminenza dell’interesse culturale nel settore cinematografico, considerato – alle condizioni previste – prima di tutto un mezzo per la conservazione, la conoscenza e lo sviluppo del patrimonio culturale dei territori dei Paesi membri e della loro diversità culturale. Sono perciò compatibili, alle condizioni ivi previste (soprattutto per quanto concerne la misura massima degli aiuti complessivamente erogabili), tutti quei regimi d’aiuto al settore. Come espresso nel punto 51 della Comunicazione della Commissione U.E. 2013/C332/01, infatti

L’obiettivo per il quale viene fornito un sostegno alla produzione di opere audiovisive europee e garantita l’esistenza delle infrastrutture necessarie per la loro produzione e rappresentazione è quello di formare le identità culturali europee e promuovere la diversità culturale. Pertanto, l’obiettivo dell’aiuto è promuovere la cultura. Gli aiuti di questo tipo possono essere compatibili con il trattato conformemente all’articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE. Le imprese che si occupano della produzione di film e programmi televisivi possono beneficiare anche di altri tipi di aiuto concessi ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 3, lettera a) e c), del TFUE (aiuti regionali, aiuti alle PMI, ricerca e sviluppo, formazione o occupazione) purché siano rispettate le intensità massime di aiuto in caso di cumulo di aiuti.

Le disposizioni di cui sopra recepiscono l’elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia, intervenuta più volte e su questioni specifiche attinenti al cinema e all’audiovisivo. Con precipuo riferimento alla legittimità degli aiuti e dei vincoli previsti dal legislatore nazionale in funzione di tutela della diversità linguistica e culturale, si segnala la sent. C.G.U.E. del 5 marzo 2009 nella causa C-222/07 (*UTECA*):

costituisce una ragione imperativa di interesse pubblico l’obiettivo che uno Stato membro persegue di difendere e di promuovere una o più delle sue lingue ufficiali [...]. Una misura adottata da uno Stato membro, quale quella di cui alla causa principale, in quanto istituisce un obbligo di investire nei film per il cinema e per la

televisione la cui lingua originale è una delle lingue ufficiali di tale Stato membro, appare idonea a garantire la realizzazione di un siffatto obiettivo. [...] poiché la lingua e la cultura sono intrinsecamente legate, come tra l'altro ricordato dalla Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata nel corso della conferenza generale dell'Unesco tenutasi a Parigi il 20 ottobre 2005[...], la quale al quattordicesimo capoverso del preambolo sancisce che «la diversità linguistica è un elemento fondamentale della diversità culturale», non si può ritenere che l'obiettivo perseguito da uno Stato membro, consistente nel difendere e promuovere una o più delle sue lingue ufficiali, debba necessariamente essere corredato da altri criteri culturali affinché possa giustificare una restrizione a talune delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.⁶³

In materia di aiuti di Stato, con particolare riferimento ai *film fund* di modesta entità, risulta inoltre applicabile il regime *de minimis*, di cui al Reg. U.E. n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013. Nei casi in cui sia rispettato il detto regolamento, è in ogni caso esclusa l'applicazione degli art. 107 e 108 T.F.U.E. (con maggiore flessibilità, pertanto, da parte delle Regioni di istituire e regolamentare detti fondi). Il limite principale per l'accesso al regime *de quo* (art. 3) è costituito dall'importo massimo (di regola pari a 200.000 euro), complessivamente concedibili alla stessa impresa nell'arco di tre esercizi finanziari, e ciò a prescindere dall'obiettivo perseguito (quindi anche quello culturale) ed «indipendentemente dal fatto che l'aiuto concesso dallo Stato membro sia finanziato interamente o parzialmente con risorse provenienti dall'Unione».

⁶³ ECLI:EU:C:2009:124, punti 27-33. Nello stesso senso si veda anche C.G.U.E., sent. 13 dicembre 2007, causa C-250/06 (*United Pan-Europe Communications Belgium*) punto 43. La C.G.U.E. è intervenuta anche in materia di vincoli finalizzati al mantenimento di standard qualitativi culturali elevati delle opere cinematografiche ed audiovisive; nella C.G.U.E., sent. 28 ottobre 1999, causa C-6/98, ECLI:EU:C:1999:532, (*ARD contro PRO Sieben Media AG*) al punto 50 si legge: «Tuttavia, occorre rilevare che la tutela dei consumatori contro gli eccessi della pubblicità commerciale o, in un fine di politica culturale, il mantenimento di una certa qualità dei programmi costituiscono motivi imperativi d'interesse generale che possono giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi».

4. CINEMA TRA PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE E DIVERSITÀ CULTURALE

Come si è detto, il cinema e l'audiovisivo sono fenomeni culturali intrinsecamente immateriali: sia sotto il profilo del bene/prodotto culturale in sé che essi esprimono (che evidentemente prescinde dalla materialità del supporto), sia per l'attitudine che le opere cinematografiche ed auditive contenutisticamente possono avere, più di ogni altro strumento culturale, nel preservare, trasmettere (e, talvolta, anche a far sviluppare) altre forme del patrimonio culturale, sia materiale che, soprattutto, immateriale

Il bene culturale infatti può essere il soggetto principale o secondario – ma, in questo caso, comunque ben presente e di immediata identificazione – delle riprese effettuate nell'ambito dell'opera cinematografica. Ciò è sicuramente vero per i beni culturali materiali, quali il paesaggio, i beni artistici ed archeologici (mobili o immobili); tuttavia, in siffatti casi, lo strumento audiovisivo costituisce uno dei tanti mezzi tramite i quali il bene è fatto conoscere verso l'esterno. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle riprese di uno sceneggiato all'interno di un importante edificio storico cittadino: il prodotto cinematografico finale, una volta distribuito al grande pubblico, certamente contribuirà ad incrementare la conoscenza, la fama ed il prestigio della suddetta *location*. Ma non sarà l'unico o il principale mezzo di tutela culturale e di sfruttamento economico dello stesso. Si pensi, infatti, che il medesimo edificio, oltre alle norme per la sua tutela previste in materia archeologica ed edilizia, dal punto di vista economico potrà comunque beneficiare di una promozione mediante eventi, mostre, cataloghi. In ogni caso, stante la sua ontologica natura di bene “visibile” e “permanente” (conservabile e tramandabile mediante una sua corretta manutenzione, nel rispetto del Codice de beni culturali e delle migliori tecniche disponibili), lo stesso sarà fruibile sul posto da tutti, essendo tendenzialmente un bene pubblico o aperto al pubblico.

Non lo stesso può affermarsi per un bene culturale immateriale. In tali casi infatti, il bene è intangibile, e consiste in prassi, eventi, riti, conoscenze impossibili da oggettivizzare. Tali manifestazioni culturali possono continuare

ad esistere, ed essere apprezzate, unicamente tramite la loro perpetuazione inter-generazionale ⁶⁴: sono beni culturali “vivi”, esistenti perché in continua evoluzione. In tali casi è quindi fondamentale l’attività di documentazione, l’attività didattica (*lato sensu* intesa), la loro conoscenza o conoscibilità anche verso l’esterno rispetto alla comunità di cui sono espressione. Il cinema e l’audiovisivo, in tal senso, offrono un potente strumento, al servizio diretto o indiretto del patrimonio culturale immateriale. Ma la loro funzione non si esaurisce qui: in quanto arti dello spettacolo, essi stessi generano cultura immateriale, conoscenze, personaggi, nuove espressioni linguistiche, tecniche, ecc. tali da poter considerare anche l’arte cinematografica, e il patrimonio da essa derivante, parte della cultura immateriale delle comunità di un Paese.

Il cinema e l’audiovisivo, in altre parole, rilevano sia come forma del patrimonio culturale immateriale in sé e per sé considerato, quale patrimonio cinematografico; sia come strumento culturale, che meglio di altri consente di registrare e conservare (e in questo modo permettendone anche una perpetuazione) altre forme culturali immateriali (nonché la diversità culturale che esse esprimono).

Con l’approvazione della *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 in occasione della XXXII sessione della Conferenza generale dell’UNESCO (e ratificata dalla Repubblica Italiana con la L. 27 settembre 2007, n. 167), per la

⁶⁴ «Il carattere trans-generazionale del patrimonio culturale immateriale è strettamente legato al ruolo di auto-identificazione svolto dallo stesso. La comunità riconosce il proprio Patrimonio come autentico allorché questo riflette i cambiamenti dinamici della propria cultura attraverso il trascorrere del tempo, in parallelo con le trasformazioni che caratterizzano la cultura in senso lato e la comunità nella quale questa trova origine. Il regime giuridico volto alla protezione di queste manifestazioni culturali deve tener in considerazione l’aspetto dinamico e mutevole del patrimonio immateriale, nonostante questo ponga non pochi problemi a livello giuridico, data la necessità di definire in termini precisi l’oggetto su cui le disposizioni normative agiscono e trovano applicazione. Ne deriva anche una forte relazione senza soluzione di continuità tra gli individui che formano la comunità e coloro i quali hanno creato, attraverso vari passaggi generazionali, il patrimonio culturale che risulta quindi caratterizzarsi come uno strumento d’identità e continuità finalizzato alla promozione della diversità culturale e della creatività umana». P. D. FARAH, R. TREMOLADA, *Diritti di proprietà intellettuale, diritti umani e patrimonio culturale immateriale*, “Rivista di Diritto Industriale”, fasc.1, 2014, p. 21 e ss.

prima volta in ambito internazionale è stata istituzionalizzata la valenza dell’accezione immateriale del patrimonio culturale.⁶⁵

Sullo stesso solco il 20 ottobre 2005 la Conferenza generale dell’UNESCO ha approvato la *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* (ratificata con L. 19 febbraio 2007, n. 19), che prende in considerazione il patrimonio culturale immateriale nell’ambito della promozione del dialogo tra culture differenti. L’intima connessione tra le due Convenzioni è palese,

essendo il patrimonio culturale immateriale formato, tra l'altro, dalle diverse espressioni artistiche, letterarie, musicali, teatrali, dialetti e lingue di comunità di minoranze, riti e saperi tradizionali e locali (c.d. *traditional knowledge*), è evidente come la sua tutela preluda ad una corrispondente tutela delle diverse comunità sociali che formano quei beni e, dunque, ad un rispetto per le diversità delle forme di manifestazione culturale di quegli stessi gruppi. La tutela del patrimonio culturale di tipo immateriale appare funzionale alla garanzia di una convivenza pacifica ed armoniosa tra i diversi gruppi sociali che producono le diverse forme di beni culturali immateriali (cfr. in tal senso l'art. 2 comma 1, e l'ultimo Considerando della Convenzione Unesco 2003), anche in considerazione del fatto che l'intolleranza verso le diversità crea i presupposti per la « distruzione del patrimonio culturale immateriale » (primo Riconoscendo della Convenzione Unesco 2003). In pratica, il patrimonio culturale immateriale rappresenta il fattore principale della diversità culturale.⁶⁶

Invero, fino alla Convenzione del 2003, soprattutto nei Paesi Occidentali la tutela culturale era declinata in termini eminentemente materiali. In questa direzione andava l’adozione nel 1972 della – pur fondamentale – *Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell’Umanità* dell’UNESCO, che tutela in via diretta i beni culturali (naturali, artistici ed archeologici) intesi nella loro materialità. Veniva perciò lasciata una tutela solo indiretta ed eventuale al valore “immateriale” che tali beni

⁶⁵ Cfr. D. GALLIANI, *Il patrimonio culturale immateriale*, in ID, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, Aracne, Roma, 2010, p. 133 e ss.

⁶⁶ TARASCO A. L., *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, “Il Foro Amministrativo”, fasc. 7 – 8, 2008.

rappresentano per le culture e popoli che le hanno espresse e per i luoghi in cui essi si trovano. Un vero *vulnus* si era venuto quindi a creare per tutte quelle espressioni culturali che prescindano da un supporto materiale adatto a rappresentarle (basti solo pensare a tutte le forme di oralità come mezzo di espressione e trasmissione della cultura e dell'identità, agli eventi popolari di rilievo, fino alle espressioni di artigianato, inteso come applicazione di peculiari saperi tramandati in seno ad una specifica comunità).

Cosa si intenda per “patrimonio culturale immateriale” (o «intangible cultural heritage»), come viene significativamente definito nella versione originale del testo in lingua inglese della *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*) è specificato all'art. 3 della medesima Convenzione. Il primo comma definisce come tale «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how*» [o «*savoir-faire*», nel testo francese] «come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale».

Viene quindi introdotto l'inscindibile legame sussistente tra il “bene” immateriale e la sua comunità di riferimento (nonché l'ambito territoriale nel quale il bene “vive”)⁶⁷: «Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana». Tale definizione, per quanto ampia, risulta comunque essere residuale alla luce dei

⁶⁷ A tal proposito, è stato rilevato come «uno degli aspetti più delicati di questo patrimonio» sia proprio «la trasmissione [...] Si tratta dunque di qualcosa di vivo, dinamico, in continua trasformazione, creato e ricreato, trasmesso di generazione in generazione. Espressione della comunità in cui si è sviluppato, della sua storia, del suo territorio, la sua esistenza è inscindibilmente legata alla pratica e alla capacità di queste tradizioni di adattarsi dinamicamente all'ambiente e alle necessità contemporanee. Emerge tutta la complessità di questa categoria patrimoniale e la necessità di definire politiche culturali che tengano conto delle sue caratteristiche e del contesto in cui è stato creato e continua ad esistere». F. COMINELLI, *Il patrimonio culturale immateriale: la sfida della salvaguardia*, “Economia della Cultura”, a. XXI, n. 2, 2011, p. 191.

settori elencati nel successivo secondo comma. Qui vengono inclusi, nella definizione di “patrimonio culturale immateriale”:

- a) [le] tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale;
- b) le arti dello spettacolo (che pertanto comprendono anche il cinema e l’audiovisivo, intesi nella loro accezione di patrimonio culturale cinematografico in sé considerato);
- c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi;
- d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all’universo;
- e) l’artigianato tradizionale.

Nel medesimo articolo è presente, infine, una clausola di compatibilità della tutela con: a) i diritti umani; b) le esigenze di rispetto tra le comunità, gruppi e gli individui; c) le esigenze di sviluppo sostenibile. L’intento evidentemente è quello di evitare che, dilatando eccessivamente il concetto di patrimonio culturale immateriale, possano essere anche giustificate pratiche contrarie agli standard giuridici riconosciuti a livello internazionale e confliggenti con la tutela dei diritti umani e il principio di eguaglianza.⁶⁸

⁶⁸ La problematica è peraltro sentita anche in altri campi del sapere giuridico, come nel caso, in ambito penale, del complesso dibattito in tema di reati culturalmente orientati. La tensione, da un lato, coinvolge il rispetto delle culture dei gruppi “minoritari” (e quindi le problematiche sottese ad un impiego del diritto penale “egemonico”, repressivo e politicamente strumentale); dall’altro, invece, si interroga su quali siano i – pur necessari – limiti alla legittimazione di alcune pratiche culturali, che, se ammesse acriticamente, rischierebbero di travolgere i più basilari principi illuministici di eguaglianza, di rispetto dei diritti umani e finanche dello stesso principio di territorialità del diritto penale (in favore di un’inammissibile principio di personalità del diritto e dello Stato). «I reati coinvolti in tali procedimenti sono davvero assai numerosi, sebbene, come osserva Basile, riconducibili ad un numero chiuso di tipologie offensive. Tra i numerosissimi esempi offerti dagli Autori si possono ricordare: le mutilazioni genitali femminili; le condotte violente in ambiente domestico, come i maltrattamenti nei confronti dei minori e delle donne in attuazione di un’ancestrale concezione dello *ius corrigendi*; l’uso della violenza in funzione vendicativa di un torto subito, come nei casi delle ‘vendette di sangue’ motivate da una visione arcaica dell’onore; i comportamenti illeciti attinenti la sfera sessuale, come i rapporti con le minorenni, usuali nei contesti ove la maturazione psico-fisica delle fanciulle si considera raggiunta in verde età, o le violenze sessuali intraconiugali, ovvero ancora le ipotesi di ‘ratto a fine di matrimonio’; le molteplici violazioni dei diritti dell’infanzia, come nel caso dell’avviamento precoce dei minori al lavoro, all’acconteraggio o, peggio, alla commissione di reati contro il patrimonio, magari in dispregio dell’obbligo scolastico». C. GRANDI, *A proposito di reati culturalmente motivati*, “Diritto penale contemporaneo”, 3 ottobre 2011, pp. 2-3. Cfr. anche FAMIGLIETTI G., *Diritti culturali e diritto della cultura : la voce cultura dal campo delle tutele a quello della tutela*, cit., p. 168 e ss. Le ripercussioni del dibattito, in termini prettamente

Tale clausola di compatibilità – da intendersi, quindi, anche come funzionale ad un’economia sostenibile e benefica per le singole comunità locali – va letta anche alla luce della più dettagliata enunciazione di principi contenuta nell’art. 2 della *Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle diversità culturali* del 2005. Tra questi, infatti, è enunciato sia il principio del rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (1° comma: «La diversità culturale può essere protetta e promossa solo se vengono garantiti i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali, quali la libertà d’espressione, dell’informazione e della comunicazione, nonché la possibilità per gli individui di scegliere le proprie espressioni culturali. Nessuna disposizione della presente convenzione può essere invocata per ledere o limitare i diritti umani e le libertà fondamentali proclamati dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo o garantiti dal diritto internazionale»), sia il principio di solidarietà e cooperazione internazionale, che introduce il concetto di un patrimonio culturale immateriale inteso anche come possibile via di sviluppo economico (4° comma: «La cooperazione e la solidarietà internazionale dovrebbero permettere a tutti i paesi, in particolare a quelli in via di sviluppo, di creare e rafforzare i mezzi necessari alla propria espressione culturale, comprese le rispettive industrie culturali, siano esse nascenti o già funzionanti, a livello locale, nazionale e internazionale»), sia, infine, il principio della complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo (5° comma: «Poiché la cultura è una delle spinte fondamentali dello sviluppo, gli aspetti culturali dello sviluppo sono altrettanto importanti degli aspetti economici, e gli individui e i popoli hanno il diritto fondamentale di parteciparvi e di goderne»).

La *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, riguardo alle tecniche di tutela individuate, distingue un livello nazionale (artt. 11 – 15) e uno internazionale (artt. 16 – 18). Nel primo rientrano, tra le altre, le misure dirette alla documentazione, allo studio, alla

penalistici, coinvolgono tanto la valutazione dell’elemento soggettivo del reato, quanto l’antigiuridicità, le circostanze e la commisurazione della pena.

divulgazione e alla gestione istituzionale del patrimonio culturale immateriale. A livello internazionale, invece, l'UNESCO istituisce la Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità⁶⁹ e – a fini di una miglior tutela del patrimonio che sia eventualmente minacciato – la Lista del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato. Entrambe le liste sono destinate ad essere costantemente aggiornate e pubblicate.

Al 2020, su 549 beni immateriali mondiali iscritti all'UNESCO (provenienti da 127 Paesi del mondo), dodici interessano direttamente o indirettamente la Repubblica italiana :

- l'Opera dei Pupi siciliani (riconosciuto nel 2008);
- il Canto *a Tenores* della Sardegna (2008);
- l'arte del violino a Cremona (2012);
- la dieta mediterranea (2013), che include, oltre all'Italia, anche Cipro, Croazia, Grecia, Marocco, Spagna e Portogallo;⁷⁰

⁶⁹ Rispetto alla quale si può, tuttavia, notare come l'interesse dei singoli Stati a proporre nuove candidature sia spesso dettata, oltre che da ragioni culturali, anche dagli evidenti risvolti economici che un'eventuale iscrizione può comportare. Oltre ai rischi accennati circa un'eventuale mercificazione del patrimonio culturale immateriale, si pongono in tal senso anche ulteriori problematiche, di natura economica e politica, sulla titolarità dello "sfruttamento". Come è stato evidenziato (soprattutto in occasione del riconoscimento della dieta mediterranea quale patrimonio dell'umanità) «la questione relativa alla commercializzazione del patrimonio intangibile è stata sollevata dalla lettera 21 ottobre 2010 con cui (anche a nome di altri diciotto enti greci) il presidente della Camera di commercio di Heraklion esponeva varie ragioni contrarie ad iscrivere nella Lista rappresentativa la «dieta mediterranea» presentata da Grecia, Italia, Spagna e Marocco, e segnalava in particolare i possibili risvolti «commerciali» della candidatura. La lettera riproponeva, tra l'altro, il tema del rilievo che i risvolti commerciali di un elemento possono avere ai fini della Convenzione e dell'iscrizione nelle relative Liste. In realtà, ogni elemento del patrimonio culturale immateriale e più in generale ogni aspetto della cultura ha anche un valore economico. Si capisce così che quanto meno la metà degli elementi già iscritti nella Lista rappresentativa dell'UNESCO possono originare attività di natura commerciale. In relazione ad ogni elemento del patrimonio culturale immateriale rilevano tuttavia vari interessi, tra cui: l'interesse del Paese o dei Paesi che lo candidano all'iscrizione nella Lista rappresentativa, quello delle comunità "sottostatali" che aspirano a vederlo protetto e quello di imprenditori e consumatori che desiderano utilizzarlo. Il primo interesse è protetto (anche) dall'iscrizione dell'elemento nella Lista rappresentativa. Gli altri interessi possono essere tra loro in conflitto, posto che le comunità vogliono assumere il più possibile il controllo dell'utilizzo economico degli elementi del patrimonio culturale immateriale formati al loro interno». B. UBERTAZZI, *Su alcuni aspetti problematici della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio intangibile*, "Rivista di diritto internazionale", fasc.3, 2011, p. 777 e ss.

⁷⁰ Per un approfondimento sul punto si veda dettagliatamente L. COLELLA, *La "dieta mediterranea" come patrimonio dell'umanità: dalla tutela dell'UNESCO alla legge regionale*

- la celebrazione delle grandi strutture processionali a spalla (2013), tra le quali rientrano espressamente: la Discesa dei Candelieri (*Faradda di li Candareri*) di Sassari; La Macchina di Santa Rosa a Viterbo; la Festa dei Gigli di Nola (NA); la *Varia* di Palmi (RC);
- la peculiare coltivazione della vite ad alberello di Pantelleria (2014);
- la Falconeria (2016), quale elemento transnazionale (comprendente oltre all'Italia anche Emirati Arabi, Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Ungheria, Kazakistan, Corea del Sud, Mongolia, Marocco, Pakistan, Portogallo, Qatar, Arabia Saudita, Spagna, Siria);
- l'arte del "pizzaiuolo" napoletano (2017);
- l'arte dei muretti a secco (2018), elemento transnazionale (comprendente, oltre all'Italia, anche Croazia, Cipro, Francia, Slovenia, Spagna e Svizzera);
- la Perdonanza Celestiniana de L'Aquila (2019);
- l'alpinismo (2019), comprendente Italia, Francia e Svizzera;
- la transumanza (2019), elemento transnazionale comprendente Italia, Austria e Grecia.

Sono attualmente pendenti le istanze di riconoscimento dell'arte del vetro (sostenuta da Italia e Francia) e l'arte dei suonatori del corno da caccia (sostenuta da Italia, Francia, Belgio e Lussemburgo).⁷¹

La portata della *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* è assai rilevante, se si considera che

l'innovazione principale che l'UNESCO propone con la nuova definizione di "patrimonio immateriale" non si definisce quindi semplicemente con un passaggio dalla dimensione materiale a quella immateriale ma ambisce piuttosto, quantomeno

della Campania n. 6 del 2012, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente", fasc. 1, 2013, p. 583 e ss.

⁷¹ Proposte nn. 1591 e 1581 (v. <https://ich.unesco.org/en/files-2020-under-process-01053> - URL consultato il 01.06.2020).

nel suo modello intellettuale, a rifiutare di considerare le espressioni culturali come oggetti e ad apprezzarle come processi culturali nella loro interezza e complessità, da pensare ormai in termini dinamici di tempo e di uso.⁷²

Non altrettanto può dirsi del recepimento nell'ordinamento italiano. Le norme fondamentali in materia culturale sono contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), il quale – pur approvato in epoca di poco successiva alla *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale dell' UNESCO* – sembra mantenersi nel solco della precedente tradizione “materialistica” della cultura.

Il concetto di “patrimonio culturale immateriale” è infatti laconicamente menzionato una sola volta nel Codice, nell'art. 7-bis (norma peraltro introdotta successivamente, con il D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62), il quale tutela il patrimonio immateriale solo qualora questo risulti contenuto, comunque, in un supporto dotato di materialità⁷³: «Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10». Alcune normative regionali sono poi intervenute in materia culturale, tentando anche

⁷² C. BORTOLOTTI, *Il processo di definizione del concetto di “patrimonio culturale immateriale”. Elementi per una riflessione*, in ID. (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008, p. 19.

⁷³ « Il che equivale a “far finta” di recepire quelle stesse disposizioni internazionali, ribadendo, in realtà, la superiorità dell'impianto codicistico. Trattasi, credo, di una sostanziale “elusione” della normativa internazionale, dal momento che al Codice dei beni culturali non si affianca - come già detto - un normativa organica delle evidenze immateriali, con la conseguenza che alla negazione della tutela contenuta nel recente art. 7-bis si associa la lacuna di altre fonti normative. Con la conseguenza paradossale che pur dopo la ratifica delle Convenzioni Unesco, i beni immateriali non appaiono protetti nel Codice del (comune) patrimonio culturale». TARASCO A. L., *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, cit.

un approccio dinamico e sinergico al fenomeno, comprensivo delle sue declinazioni immateriali.⁷⁴

Ad ogni modo, ferma restando la necessità di adeguati spazi per la concreta e costante “pratica” del patrimonio culturale immateriale⁷⁵, la stessa UNESCO attribuisce un ruolo fondamentale alla documentazione, tramite banche dati audiovisive e ai sistemi di informazione.⁷⁶ L’audiovisivo, come si è detto, assurge in tal senso a “strumento culturale” fondamentale per la documentazione, la conservazione e la diffusione del patrimonio culturale immateriale: allorché, come visto, questo è intrinsecamente connotato dall’insieme di “processi” culturali, piuttosto che dagli “oggetti” culturali⁷⁷. La rilevanza dell’audiovisivo, inteso nella sua accezione di strumento al servizio del patrimonio culturale immateriale, non può però essere ridotta alla mera funzione di documentazione multimediale destinata a confluire nei *database* dell’UNESCO. Le potenzialità sono invero molteplici: dai documentari destinati al grande pubblico ai cortometraggi, fino al cinema vero e proprio. Elementi della cultura immateriale ben possono, infatti, essere rappresentati all’interno delle opere cinematografiche, a prescindere dal fatto che siano o meno il tema principale dell’opera stessa. Anche in tal modo si contribuirà non

⁷⁴ In questa sede si richiamano la Sardegna (L.R. n. 14/06), la Lombardia (L.R. n. 27/08) e la Toscana (L.R. n. 21/10).

⁷⁵ «Significa innanzitutto definire dispositivi per sostenere i detentori di questo patrimonio, coloro che lo praticano attivamente: attraverso la creazione di spazi dove poter svolgere queste attività, l’offerta di strumenti per una gestione efficace delle imprese, spesso di piccole dimensioni, e l’introduzione di nuove tecnologie nei processi produttivi. La moltiplicazione di distretti culturali dove vi sia una concentrazione di organizzazioni che svolgono attività culturali complementari può essere un modo efficace per sostenere artigiani, artisti e imprenditori, spesso isolati. Tale prossimità favorisce, infatti, lo sviluppo di servizi e competenze comuni, la diffusione del patrimonio culturale immateriale e la sua trasmissione. Un esempio interessante sono in Francia, nel settore artigianale, i casi della Tapisserie d’Aubusson, della porcellana di Limoges, della produzione di guanti a Saint Junien e di oggetti in *pâte de verre* in Lorena». F. COMINELLI, *Il patrimonio culturale immateriale: la sfida della salvaguardia*, cit., p. 196.

⁷⁶ Si veda sul punto L. BRUTTI, *Documentare l’intangibile: dai progetti di banche dati audiovisive ai sistemi di informazioni*, in C. BORTOLOTTO (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l’UNESCO: analisi e prospettive*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008, p. 115 e ss.

⁷⁷ *Ibidem*.

solo alla documentazione, ma anche alla contestualizzazione e rivitalizzazione di un bene culturale di per sé “vivo”, che potrà coesistere con le arti dello spettacolo, con un giovamento reciproco.

Quest’ultimo punto può essere apprezzato meglio con riferimento alla *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* del 2005. La diversità culturale viene definita (art.4, par. 1) «moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono»⁷⁸.

Concetto più specifico è poi quello di “espressione culturale”, con ciò intendendosi quelle espressioni a contenuto culturale (relative cioè «al senso simbolico, alla dimensione artistica e ai valori culturali generati dalle identità culturali o che ne rappresentano le espressioni») che derivano dalla creatività degli individui, dei gruppi e delle società. La Convenzione si preoccupa anche di definire il profilo dinamico e promozionale dell’espressione culturale, inteso quale insieme di “attività, beni e servizi culturali” che contribuiscono a riprodurre o a trasmettere le espressioni culturali «indipendentemente dal valore commerciale loro attribuito. Le attività culturali possono essere fini a se stesse oppure contribuire alla produzione di beni e servizi culturali». (art. 4, par. 2-4). Ciò premesso, le definizioni sembrano comprendere anche il cinema e l’audiovisivo: essi possono infatti essere intesi sicuramente un’espressione culturale, con riferimento alle arti dello spettacolo in sé considerate; ma possono anche assolvere, quali “attività, beni e servizi culturali” alla funzione di «raffigurare o trasmettere» altre espressioni culturali, specialmente quelle afferenti al patrimonio culturale immateriale.

La Convenzione, superando le tradizionali concezioni che definivano unicamente in negativo le libertà culturali, dedica ampio spazio a tutte le azioni dirette non solo alla “protezione”, ma anche alla “promozione” delle diversità

⁷⁸ «Queste espressioni culturali vengono tramandate all’interno dei gruppi e delle società e diffuse tra di loro. La diversità culturale non è riflessa unicamente nelle varie forme mediante cui il patrimonio culturale dell’umanità viene espresso, arricchito e trasmesso grazie alla varietà delle espressioni culturali, ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali, indipendentemente dalle tecnologie e dagli strumenti impiegati»

culturali, sia tramite politiche attive da parte degli Stati contraenti, sia incentivando in tal senso la partecipazione dal basso della società civile (art. 11).

Un passaggio fondamentale della Convenzione è rappresentato, inoltre, dai risvolti economici connessi al patrimonio culturale e alla sua diversità. L'idea di fondo è quella della realizzazione di politiche culturali finalizzate – anche – «a creare condizioni propizie di sviluppo sostenibile» (art. 13). Un concetto di cultura, quindi, che crei nuove opportunità di sviluppo anche economico, senza però essere asservita (e snaturata) alle logiche del mercato⁷⁹.

Concetto chiave in tal senso sembra essere rappresentato dalle “industrie culturali”, ovvero quelle industrie (genericamente intese) che «producono e distribuiscono beni o servizi culturali». Peculiari operatori economici, quindi, la cui filiera è indirizzata verso la produzione di nuova cultura.⁸⁰ Cultura, creatività, impresa, tecnologia, cooperazione

⁷⁹ È infatti sempre più concreto il rischio di una mercificazione (e conseguente annientamento) del patrimonio culturale immateriale, e della sua diversità, ad uso e consumo del mercato e del turismo di massa: «in tale contesto di mondo globalizzato, gli archetipi culturali delle società dominanti conducono ad un tentativo di egemonia culturale e ad una sostanziale cancellazione o, cosiddetta, uniformazione degli aspetti locali delle tradizioni culturali, provocando non solo la perdita del patrimonio culturale, ma anche una standardizzazione dei diversi gruppi socio-culturali e dei loro modi di pensare, vivere e percepire il contesto circostante. Questa situazione ha ovvie implicazioni nel contesto della protezione internazionale dei diritti umani, in quanto, ad esempio, molti aspetti del patrimonio culturale immateriale presentano una connessione con le credenze religiose e la spiritualità. Allorquando uno Stato non garantisca la protezione di queste manifestazioni intangibili, si potrebbe configurare una violazione del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza o religiosa, come per altro delineati nella Dichiarazione Universale dei diritti umani e nella Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici». D. FARAH, R. TREMOLADA, *Diritti di proprietà intellettuale, diritti umani e patrimonio culturale immateriale*, cit., p. 31.

⁸⁰ E ciò è vero anche con riguardo, specificatamente, al patrimonio culturale immateriale: «da un punto di vista economico, gli elementi del patrimonio culturale immateriale (musiche, danze, conoscenze e savoir-faire tradizionali) costituiscono risorse preziose per i processi produttivi delle industrie creative, “industries that combine the creation, production and commercialization of creative content that is tangible and intangible in nature” (UNESCO, 2009). Questi fattori intangibili hanno un impatto non trascurabile sulla creatività, sulla dimensione simbolica ed estetica dei beni prodotti, sulla loro qualità e sulla capacità di innovazione. In quanto risorsa basilare per lo sviluppo delle industrie creative, la salvaguardia di tali pratiche culturali può avere un impatto positivo sull'occupazione. Ad esempio, in Francia, per il settore dell'artigianato artistico, che si fonda sui savoir-faire artistici e tradizionali, la *Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales* (DECASPL, 2008) ha calcolato la presenza di 37.000 imprese e di 43.200 lavoratori, nel 2006. Le entrate dirette del settore nel 2005 sono state stimate in 3,5 miliardi di euro, senza contare quelle indirette provenienti, ad esempio, dal turismo. Gli elementi del patrimonio immateriale contribuiscono infatti all'attrazione di turisti e hanno una funzione catalizzatrice

privato/privato, pubblico/privato e pubblico/pubblico, si intersecano⁸¹ dando vita a nuove prospettive di sviluppo sinergico per l'economia e la cultura, specialmente con riguardo a piccole realtà territoriali (e soprattutto, quando queste siano prive di importanti infrastrutture economiche tradizionali, ma siano però ricche di patrimonio culturale, materiale e immateriale). Le industrie culturali, non a caso, sono state definite

la frontiera più avanzata dello sviluppo economico contemporaneo, una dimensione produttiva che unisce innovazione e cultura in un processo di trasformazione continua nella quale il valore generativo è determinato dalla giusta combinazione di fattori quali il capitale umano, le opportunità di sviluppo di tali aziende determinate dal mercato e dagli attori pubblici, la percezione di questo settore economico quale strategico per lo sviluppo futuro della società da parte dei cittadini, l'innovazione e la cultura.⁸²

per lo sviluppo di attività connesse, economiche e culturali, sul territorio. In Italia, in base ai dati del 2004, il macrosettore delle industrie culturali e creative occupa più di 2,5 milioni di addetti e rappresenta il 9% del PIL. Il solo settore del design industriale e dell'artigianato conta, per le attività di concezione e produzione, 345.900 addetti». F. COMINELLI, *Il patrimonio culturale immateriale: la sfida della salvaguardia*, cit., p. 192.

⁸¹ È stato invero rilevato (non senza qualche critica) come le formulazioni contenute nella Convenzione siano piuttosto generiche, potendosi prestare a plurime e assai discrezionali interpretazioni, la cui concreta attuazione sarà in ogni caso rimessa alle normative statali di volta in volta emanate in materia culturale: «le diverse (!) espressioni utilizzate nella Convenzione in esame per definire i fenomeni legati al fattore culturale ("diversità culturale", "contenuto culturale", "espressioni culturali", "attività, beni e servizi culturali", "industrie culturali", "politiche e misure culturali", nonché "protezione" ed "interculturalità"), disciplinate all'art. 4, suscitano un lecito sospetto, confermato dalla lettura dell'insieme della "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali", di una pressoché illimitata possibilità di applicazione di essa. Per illimitata applicazione non intendo però attribuire alla Convenzione in esame un'efficacia ed un impatto che uno strumento del genere, tipicamente di soft law, non può avere di per sé. Insomma, ampiezza di contenuti non significa certezza dell'efficacia. Però, nonostante l'efficacia delle disposizioni e dello spirito della Convenzione possa essere mediata solo con precise politiche e norme definite ad un livello di decisione per forza di cose statale, regionale o locale, le idee e le direttive stabilite dall'Unesco in una Convenzione non possono non costituire una fonte di legittimazione "alta" da richiamare per giustificare un programma, una politica, una norma avente ad oggetto il fattore culturale». G. POGGESCHI, *La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, "Aedon", n. 2, 2007

⁸² P.L. SACCO, G. FERILLI, *L'Italia che verrà, quando? Per una visione coerente con la natura del nostro Paese*, "Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte", 2015, p. 13.

È bene evidenziare che, diversamente come da qualcuno improvvidamente sostenuto (per cui eufemisticamente dalla cultura “non si mangia”...) il settore ha un impatto sempre più significativo sull’economia non solo locale, ma anche europea nel suo complesso: si stima, infatti, che nel solo 2008, le industrie *lato sensu* creative in ambito U.E. abbiano contribuito per circa il 6,9% dell’intero PIL europeo (per una quota pari a 860 miliardi di euro), rappresentando il 6,5% (corrispondente a 14 milioni di lavoratori) dell’occupazione totale dell’Unione.⁸³

Tra le industrie creative, rientrano anche le produzioni cinematografiche ed audiovisive, che, come si vedrà a proposito delle *film commission*, possono contribuire – purché adeguatamente indirizzate dalle politiche culturali pubbliche – allo sviluppo economico e culturale di piccole realtà territoriali, contemporaneamente valorizzandone le specificità culturali⁸⁴.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ Così garantendo, come è stato correttamente proposto, anzitutto «un approccio integrato al patrimonio, che consideri il patrimonio come un ecosistema e tenga conto della profonda interdipendenza tra patrimonio materiale e immateriale», contemporaneamente assicurando «la centralità della componente umana, in quanto il patrimonio culturale immateriale esiste se esistono individui, gruppi e comunità che lo praticano» e nel «rispetto del ruolo della comunità, che riconosce il proprio patrimonio e se ne prende carico, mantenendo saldo il legame con il suo territorio. Gli attori locali devono essere coinvolti nella definizione delle politiche di salvaguardia, nella loro attuazione e nel controllo dei risultati ottenuti». F. COMINELLI, *Il patrimonio culturale immateriale: la sfida della salvaguardia*, cit., pp. 197-198.

. *Capitolo Secondo*

LA “DISCIPLINA DEL CINEMA E DELL’AUDIOVISIVO”

SOMMARIO: 1. La “Legge cinema” e i decreti attuativi. – 1.1 La fine della censura e la riforma della classificazione delle opere cinematografiche. – 1.2 Il nuovo sistema di finanziamento, di incentivi e di promozione (cenni). – 1.2.1 I crediti d’imposta. – 1.2.2 I contributi automatici. – 1.2.3 I contributi selettivi. – 1.2.4 Il sostegno agli interventi promozionali. – 2. Il nuovo sistema organizzativo-istituzionale. – 2.1 Le competenze del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo in materia di cinema e audiovisivo. – 2.2 Il Consiglio Superiore del Cinema e dell’Audiovisivo. – 2.3 Il potenziamento delle funzioni dell’Autorità Garante delle Comunicazioni (Ag.Com.).

1. LA “LEGGE CINEMA” E I DECRETI ATTUATIVI

La L. 14 novembre 2016, n. 220 (c.d. “legge cinema”), i collegati tre decreti legislativi, nonché i ben 18 decreti ministeriali d’attuazione, costituisce senza dubbio una delle riforme più importanti nel settore del cinema e dell’audiovisivo degli ultimi decenni⁸⁵, contemplando interventi a 360 gradi su ogni aspetto della materia: dal sistema degli incentivi alla riforma degli apparati burocratici, dalla censura alla promozione delle opere, finanche recependo e disciplinando, per la prima volta nell’ordinamento statale, nuovi istituti quali le *film commission* e i *film fund* regionali.⁸⁶

⁸⁵ È stato rilevato che «da un esame complessivo delle modifiche introdotte rispetto alla previgente disciplina, risulta chiaro come l’intento del legislatore sia quello di incentivare il settore nella consapevolezza che possa costituire un fondamentale strumento per rilanciare e stimolare l’economia del paese». A. M. FRUSCIONE, *La nuova disciplina del settore cinematografico*, “Lab-Ip – Laboratorio per l’Innovazione pubblica”, 10 dicembre 2016.

⁸⁶ Non sono tuttavia mancate perplessità circa la scelta di non tradurre la riforma in un unico corpus normativo: «la disciplina del settore cineaudiovisivo è in un momento di grande effervescenza che, per la mole di interventi in atto ed in programmazione, si preannuncia con svariate novità normative. In realtà, però, la trasformazione sembra dettata dall’esigenza di porre in essere una linea d’azione in grado di porre un freno alla esiziale situazione di crisi

L’art. 1 della L. 220/16 esordisce richiamando gli «artt. 21 e 33 della Costituzione e [i]l quadro dei principi stabiliti dall’articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e dalla *Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*», in attuazione dei quali «promuove e sostiene il cinema e l’audiovisivo quali fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale».

La rilevanza degli interventi normativi è tale che – non a caso – è stato sostenuto che « la nuova normativa sembra dunque porre le basi per sviluppare finalmente un autonomo ramo del diritto dedicato al cinema e all’audiovisivo, caratterizzato da profili tanto pubblicistici – anche di rango costituzionale – quanto privatistici»⁸⁷.

Volgendo lo sguardo più da vicino, non può non rilevarsi, positivamente, il celere iter parlamentare che ha portato all’approvazione finale della legge: il d.d.l. d’iniziativa governativa S.227, è stato infatti presentato dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo, Franceschini, al Senato della Repubblica il 16 marzo 2016 e approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati (C. 4080) il 3 novembre dello stesso anno.

I tre decreti legislativi previsti nelle deleghe contenute nella stessa L. 220/16, nonché 18 dei decreti d’attuazione di rango secondario (D.M. e D.P.C.M.), sono stati tutti emanati nel corso del 2017.

profonda che, anche a causa della trasformazione tecnologica, sembra ormai stagnante . Tuttavia, si deve segnalare che sia l’iter, che le metodologie applicative nella revisione della disciplina di settore, sembrano mostrare una pericolosa sovrapposizione di fonti normative. Infatti, ad opinione di chi scrive, sarebbe stato preferibile realizzare un unico intervento strutturato in maniera sistemicamente più lineare rispetto ad una confusionaria approvazione di molteplici norme. [...] siamo obbligati a far risaltare l’evidenza che l’intervento normativo è dispiegato, ad oggi, attraverso ben venti normative, fra l’altro ripartite in disposizioni di rango primario e di rango secondario. Situazione che mostra una riforma che si presta a pericolosi problemi di raccordo fra le varie fonti, in particolare riguardo all’interpretazione dell’intero impianto normativo che, così composto, si palesa come vistosamente esposto a rischi di antinomie». CONTALDO A., PELUSO F. *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, “Diritto d’Autore (II)”, fasc. 2, 1 giugno 2018, pp. 147-148.

⁸⁷ L. CASINI, *Il nastro dei sogni”? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, cit. , p. 1.

Nel dettaglio, il quadro della riforma delineata dalla L. 220/16 contempla anzitutto tre decreti legislativi, emanati il 7 dicembre 2017 (G.U. 28/12/2017, n.301):

- 1) il D.Lgs. 202/2017 concernente le disposizioni in materia di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell’art. 35 della L. 220/16.⁸⁸
- 2) il D. Lgs. 203/2017 che attua, ai sensi dell’art. 33 della L. 220/16, la riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell’art. 33 della L. 220/16, superando il sistema dei nulla osta;
- 3) il D. Lgs. 204/2017 concernente la riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi ex art. 34 della L. 220/16.⁸⁹

⁸⁸ Come è stato sinteticamente analizzato, il decreto in materia gius-lavoristica nel cinema «si è limitato a intervenire su tre temi. Il primo attiene al numero di contratti a tempo determinato, eliminando, per le produzioni audiovisive, il tetto del 20 per cento del rapporto tra tali contratti e quelli a tempo indeterminato. Il secondo tema riguarda l'apprendistato professionalizzante, per il quale sono riconosciute alcune deroghe ove applicato al cinema e all'audiovisivo, in relazione alla specificità di tali settori (si pensi ai cicli stagionali o ai tempi delle riprese). Il terzo tema, più complesso, è la classificazione delle professioni. [...]Il risultato della riforma, perciò, potrà essere quello di vedere finalmente riconosciute le specificità della professioni nel settore del cinema e dell'audiovisivo, con riferimento a tutte le fasi della produzione delle opere, dalla creazione e dallo sviluppo sino all'esercizio, e di definire un quadro di riferimento uniforme e valido sull'intero territorio nazionale». *Ivi*, par. 3.2.

⁸⁹ Il decreto, in conformità alla direttive 2010/13/UE, «tratta quindi in modo sistematico la disciplina della promozione delle opere europee, regolando in modo innovativo e articolato gli obblighi di messa in onda e di investimento (in acquisto, pre-acquisto e produzione di opere) da parte dei fornitori di servizi media-audiovisivi, sia lineari (ossia le tradizionali emittenti televisive), sia non lineari o a richiesta (come per esempio *Netflix* oppure i servizi *on demand* delle emittenti). L'obiettivo delle misure di promozione, nello specifico, è quello di coinvolgere i fornitori di servizi media e audiovisivi nella produzione di opere, assicurando ai produttori indipendenti adeguate risorse e soprattutto adeguato spazio in TV (o in altre piattaforme) in termini di programmazione. È chiara perciò la responsabilità delle emittenti nel favorire uno sviluppo virtuoso di tutto il settore e il sistema delle quote di obblighi costituisce, sotto questo aspetto, una opportunità. Le novità introdotte dal decreto riguardano sei principali aspetti [...]: 1) la definizione di produttore indipendente; 2) le quote di obblighi di programmazione e di investimento; 3) gli obblighi per i fornitori di servizi media audiovisivi a richiesta; 4) il ruolo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom); 5) i regolamenti ministeriali attuativi, con particolare riferimento alla definizione di opere di espressione originale italiana; 6) le sanzioni. [...]Quanto agli obblighi di programmazione, il nuovo impianto è mutuato dal sistema francese che, sin dagli anni Ottanta, è uno tra gli esempi più virtuosi in materia di promozione di opere europee e di espressione originale nazionale. Innanzitutto, la quota generale di riserva prevista per le opere europee - ossia la maggior parte del tempo di

Per quanto riguarda i decreti attuativi di rango regolamentare, si registrano numerosi interventi nel corso del biennio 2017-2019⁹⁰, che hanno interessato la normazione di dettaglio di tanti degli istituti disciplinati nella L. 220/16:

- 1) il D.M. 2 gennaio 2017 sul funzionamento del Consiglio Superiore del cinema e dell’audiovisivo e sull’ incompatibilità dei componenti di detto organo (in attuazione dell’art. 11, co. 7 della L. 220/16);
- 2) il D.P.C.M. 20 maggio 2017, sulla modalità di gestione del Fondo cinema e audiovisivo (ex art. art. 13, co. 4 L. 220/16);
- 3) il D.P.C.M. 11 luglio 2017, sui criteri di riconoscimento della nazionalità italiana dell’opera (ex art. 5, co. 2 e 3, art. 6, co. 4 L. 220/16);
- 4) il D.M. 13 luglio 2017, in materia di riparto del Fondo fra le tipologie di contributi (art. 13, co. 5 L. 220/16) ;
- 5) i tre D.M. del 14 luglio 2017, che hanno stabilito:
 - a. i parametri e i requisiti per la destinazione di un’opera audiovisiva prioritariamente al pubblico, per la visione nelle sale cinematografiche (art. 2, co. 1, lett. b L. 220/16);

trasmissione escluso il tempo destinato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite - è innalzata al 55 per cento per tutti gli operatori per il 2019 e al 60%, come in Francia, a partire dal 2020. Inoltre, a decorrere dal 2019, è introdotta una sotto quota di diffusione riservata alle opere di espressione originale italiana, ovunque prodotte, pari almeno alla metà della quota prevista per le opere europee, per la Rai, e per almeno 1/3 per le altre emittenti (come in Spagna; in Francia sono i 2/3). Infine, nella fascia oraria 18-23, una quota del tempo settimanale di diffusione è riservata a opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione o documentari originali o altre opere di alto contenuto scientifico o culturale (incluse le edizioni televisive di opere teatrali) di espressione originale italiana pari al 12% (di cui la metà solo per opere cinematografiche, per la Rai) e al 6% per gli altri fornitori di servizi media audiovisivi lineari (in Francia è il 60% opere europee e i 2/3 opere francesi, come nel resto della giornata). Proprio la fascia oraria 18-23 è stata oggetto di forti critiche da parte delle emittenti, che hanno lamentato una limitazione delle propria libertà editoriale (un rilievo in vero ritenuto non fondato dal Consiglio di Stato in sede di parere, tenuto anche conto della varietà delle tipologie delle opere considerate» *Ivi*, par. 3.3

⁹⁰ Per un focus sul dibattito e sulle problematiche emerse in fase di prima attuazione della L. 220/16, con particolare riferimento ai decreti attuativi, si veda A. ANNIBALI, R. MEALE, *Legge cinema*, “Quinlan-Rivista di critica cinematografica”, 6 dicembre 2017.

- b. l’individuazione dei casi di esclusione delle opere cinematografiche e audiovisive dai benefici previsti dalla legge (art. 14, co. 4 L. 220/16 e successivamente modificato dal D.M. 29 novembre 2018);
 - c. i criteri per la programmazione qualificata delle sale d’essai (art. 2, co. 1, lett. m L. 220/16);
- 6) i quattro D.M. 31 luglio 2017 in materia di:
- a. contributi automatici (art. 25, co. 1);
 - b. contributi selettivi (art. 26, co. 4);
 - c. contributi per attività di promozione cinematografica e audiovisiva (art. 27, co. 4);
- 7) disposizioni sul deposito delle opere presso la Cineteca nazionale e costituzione rete delle cineteche (art. 7, co. 5 e 6); il D.M. 4 agosto 2017, concernente le disposizioni applicative in materia di credito di imposta per le imprese di produzione cinematografica ed audiovisiva (art. 15 della L. 220/2016)
- 8) i quattro D.M. del 4 agosto 2017, rispettivamente in materia di:
- a. disposizioni applicative dei crediti d’imposta nel settore cinematografico e audiovisivo (di cui agli art. 16, 17, co. 1, 18, 19 e 20 della L. 220/2016);
 - b. disposizioni applicative del credito d’imposta per le industrie tecniche e di post-produzione (ex art. 17, co. 2, della L. 220/2016);
 - c. disposizioni applicative in materia di credito di imposta per le imprese di produzione di videogiochi (art. 15 L. 220/2016);
 - d. il Piano straordinario sul circuito delle sale (art. 28, co. 2);
- 9) il D.P.C.M. 4 agosto 2017, in materia di disposizioni applicative del Piano straordinario per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e polifunzionali;

- 10) il D.P.C.M. 24 ottobre 2017, concernente il Piano straordinario per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo (art. 29, co. 4 L. 220/16);
- 11) il D.P.C.M. 12 dicembre 2017, sul funzionamento del Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive (art. 32, co. 7 L. 220/16);
- 12) il D.P.C.M. 8 gennaio 2018, in materia di disposizioni applicative per l'attivazione del Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive;
- 13) il D.M. 25 gennaio 2018, concernente gli indirizzi e i parametri generali per la gestione dei fondi da parte delle *film commission* (art. 4 co. 5 L. 2020/16);
- 14) i due D.M. del 15 marzo 2018, in materia di *Tax Credit*, sia per la produzione cinematografica e audiovisiva italiana che per la distribuzione all'estero;
- 15) il D.M. 14 marzo 2019, contenente le disposizioni in materia di contributi selettivi.

1.1 La fine della censura e la riforma della classificazione delle opere cinematografiche

La storia del controllo censorio sulle opere, dapprima solo teatrali, e poi anche cinematografiche, nello Stato italiano risale alla disciplina immediatamente post-unitaria in materia di spettacoli, contenuta nella legge di pubblica sicurezza del 1865 (L. 20 marzo 1865, all. B) e nel relativo regolamento di attuazione (R.D. 18 marzo 1865). L'intero sistema era imperniato sulle autorizzazioni e sui controlli da parte delle autorità di pubblica sicurezza, che potevano valutare – oltre ovviamente alle problematiche attinenti l'ordine pubblico – finanche, nel merito, la “moralità” delle opere. Al Prefetto, quale autorità provinciale di P.S., era demandato il regime

autorizzatorio degli spettacoli teatrali in particolare, i quali potevano comunque essere sospesi in itinere su ordine dell’autorità locale di P.S. Il sistema fu integrato con la licenza di polizia relativa non più solo all’opera in sé, ma anche ai locali dove essa veniva rappresentata, valutati alla stregua dei criteri di agibilità e di sicurezza pubblica (L. 6144/1889).⁹¹

Il sistema censorio di epoca liberale, già di per sé assai restrittivo, subì una virata totalitaria con il regime fascista. Per la prima volta venne disciplinato anche il cinema (poderoso mezzo, d’altronde, di propaganda politica), contemplato nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del ’26 (R.D. 1848/1926) e, successivamente, nell’originaria versione dell’attuale T.U.L.P.S. di cui al R.D. 773/1931. Il sistema dei controlli censori sul cinema fu declinato in chiave eminentemente politica: le rappresentazioni cinematografiche furono sottoposte a censura preventiva a cura del Ministero dell’Interno ⁹² e, nei casi di urgenza, da parte del Prefetto. Nel 1937 le competenze in materia a livello centrale transitarono al Ministero della Cultura Popolare, che le esercitava tramite un’apposita commissione per la revisione cinematografica: ne erano membri, tra gli altri, oltre ad un funzionario del Ministero dell’Interno ed un magistrato, anche un componente designato direttamente dal P.N.F. e una madre di famiglia, «in rappresentanza di quelli che oggi chiameremmo gli utenti»⁹³. In caso di diniego al nulla osta alla proiezione, venne previsto unicamente, quale rimedio di ultima istanza, il ricorso gerarchico allo stesso ministro (cioè Mussolini medesimo). Anche nei casi di nulla osta concesso, tuttavia, era pur sempre possibile sospendere le proiezioni e sottoporre l’opera a nuova revisione.

Con la caduta del fascismo il D.L.Lgt. 678/1945 superava il sistema dei controlli preventivi di natura politica, anche se rimaneva in essere il sistema di

⁹¹ Vedasi P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era della convergenza*, cit., p. 275.

⁹² Il Ministero dell’Interno fu, peraltro, direttamente guidato dallo stesso Mussolini dal 1922 al 1924 e, successivamente, dal 1926 fino alla caduta il 25 luglio 1943, a seguito dell’Ordine del giorno Grandi.

⁹³ P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era della convergenza*, cit., p. 275.

revisione delle opere cinematografiche, ricondotto, nel primo dopoguerra, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Negli anni successivi all’entrata in funzione della Corte Costituzionale, il T.U.L.P.S. fu interessato da diverse pronunce, che mantennero in piedi alcune delle disposizioni tutt’oggi vigenti, soprattutto in materia di autorizzazioni per i locali di pubblico spettacolo.⁹⁴

⁹⁴ Il T.U.L.P.S. distingue tra norme relative ai locali (art. 80) e norme relative alle rappresentazioni in sé considerate (artt. 68-69). Per quanto concerne la disciplina dei locali, la norma di riferimento principale è rappresentata dall’art. 80 T.U.L.P.S., che sottopone a licenza i teatri e gli altri luoghi di pubblico spettacolo, allo scopo di far «verificare da una commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell’edificio e l’esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio». L’autorizzazione, originariamente rilasciata dal Questore, a seguito del D.P.R. 616/1977 è stata devoluta al Sindaco del luogo, ed è funzionale ad un controllo sulla sicurezza degli edifici e sull’incolumità degli spettatori. La verifica, effettuata alla stregua dei parametri previsti dal D.M. Interno 19 agosto 1996 (in materia di classificazione dei locali di pubblico spettacolo, comprendenti anche i cinematografi e i cinema-teatri), è demandata alla Commissione Comunale di Vigilanza sui locali di pubblico spettacolo (art. 141-bis Reg. Esec. T.U.L.P.S. di cui al R.D. 635/40) o alla Commissione Provinciale (art. 142 Reg. Esec. T.U.L.P.S.). La Commissione Provinciale è competente per i cinema con capienza superiore a 1.300 persone, negli altri casi è competente la Commissione Comunale. In sede di autorizzazione la Commissione può stabilire precise prescrizioni ex art. 9 T.U.L.P.S. che, recepite nel provvedimento finale autorizzatorio, sono sanzionabili anche penalmente (v. art. 17 T.U.L.P.S., art. 681 c.p.; art. 55 co. 5 e art. 46 co. 2 D.Lgs. 81/2008), oltre che comportare valutazioni circa l’eventuale sospensione o revoca del titolo (art.10 T.U.L.P.S.). Nei casi in cui il locale abbia una capienza superiore ai 100 posti, è inoltre richiesto il certificato di prevenzione incendi (C.P.I.) di cui al D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151. Si tenga inoltre conto che, nel caso dell’organizzazione di “grandi eventi”, troveranno applicazione – da un punto di vista prettamente operativo – anche le indicazioni, in materia di *safety e security* (termini che comprendono sia la sicurezza declinata nella sua accezione di ordine e sicurezza pubblica, sia nel suo significato di incolumità pubblica) fornite prima dalla circolare del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 7 giugno 2017 (c.d. “Circolare Gabrielli”), poi dalla circolare 18 luglio 2018 del Gabinetto del Ministero dell’Interno. Tali disposizioni concernono, in particolare, i requisiti di accesso e di deflusso dall’area dell’evento, la capienza, la divisione in settori, i piani anti-incendio e di gestione delle emergenze e dell’evacuazione, le prescrizioni circa il numero e le modalità di impiego degli addetti alla sicurezza (c.d. *steward*). Per quanto riguarda poi le autorizzazioni sugli spettacoli (fermo restando che sono escluse da tale regime le proiezioni cinematografiche, per le quali trovavano semmai applicazione le norme speciali di cui alla L. 161/62, fino alla sua abrogazione), gli artt. 68 e 69 T.U.L.P.S. prevedono un regime autorizzatorio (anche questo originariamente di competenza del Questore, poi del Sindaco, a seguito del D.P.R. 616/77) per un numero determinato di spettacoli, o per trattenimenti della stessa specie, se gli stessi avvengono in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico. Per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio l’autorizzazione è sostituita dalla S.C.I.A. Anche gli artt. 68 e 69 T.U.L.P.S. devono essere valutati limitatamente alla stregua dei criteri di ordine e sicurezza pubblica. Per verificare il rispetto della normativa *de qua*, gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria possono in qualunque momento accedere ai locali soggetti ad autorizzazione (art. 13 T.U.L.P.S.; art. 16 L. 689/81; art. 55 c.p.p.), con possibilità di sospendere lo spettacolo e di ordinare lo sgombero del locale nei casi tumulto, di disordini, di pericolo per la incolumità pubblica o di offese al buon costume (art. 82 T.U.L.P.S.). Sulla materia si veda anche G. CALESINI, *Leggi di pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*, Laurus Robuffo, Roma, XXVIII ed., 2019, p. 317 e ss.; A. A. BONFORTE, *Manuale operativo di pubblica sicurezza. Autorizzazioni, licenze e provvedimenti di polizia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2018, p. 239 e ss.

Il sistema dei controlli sulle opere venne riformato con la L. 161/1962 (e il relativo regolamento attuativo, di cui al D.P.R. 2029/1963), che rimase in vigore, pur modificata in diverse occasioni, fino al 2017. Il parametro del controllo, espunta progressivamente la natura politica, venne ancorato al concetto del buon costume (che l’evoluzione giurisprudenziale e della dottrina ha interpretato sempre più riferito alla tutela dello sviluppo dei minori). La Commissione per la revisione cinematografica, dapprima transitata nel 1959 all’interno del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, trovò poi collocazione definitiva nel MiBACT; la composizione rispecchiava la sua natura tecnica e pluralista⁹⁵, ed era prevista anche una Commissione di secondo grado. Era possibile ricorrere al Consiglio di Stato, che giudicava nell’ambito della sua giurisdizione estesa al merito. Il vaglio della commissione poteva concludersi con il nulla osta; con il diniego; con il parere favorevole ma, per la natura del film o anche di singole scene, subordinato al divieto di visione per i minori di quattordici o diciotto anni (art. 5). In alternativa essa poteva anche sospendere il giudizio, con richiesta di sopprimere o di modificare singole scene, sequenze o battute (art. 8, ult. co., D.P.R. 2029/1963). All’autorità di pubblica sicurezza (anche locale) erano comunque demandati i controlli, soprattutto per quanto concerne le opere non autorizzate o non sottoposte alla procedura di nulla osta, che potevano essere sequestrate.⁹⁶

La L. 220/16, all’art. 33, ha introdotto una delega al Governo per riformare completamente il sistema testé osservato. I principi dettati dal

⁹⁵ Divisa in più sezioni, ogni sezione era infatti «composta da un docente di diritto, in servizio o in quiescenza, che la presiede, da un docente di psicologia dell’età evolutiva o da un docente di pedagogia con particolare competenza nei problemi della comunicazione sociale, in servizio o in quiescenza, da due esperti di cultura cinematografica scelti tra critici, studiosi ed autori, da due rappresentanti dei genitori designati dalle associazioni maggiormente rappresentative, da due rappresentanti designati dalle categorie di settore maggiormente rappresentative, nonché, per il solo esame delle produzioni che utilizzano in qualunque modo gli animali, da un esperto designato dalle associazioni per la protezione degli animali maggiormente rappresentative» (art. 2, L. 21 aprile 1962, n. 161).

⁹⁶ Art. 15, co. 2: «L’autorità di pubblica sicurezza, quando inoltra denuncia all’autorità giudiziaria per i reati previsti dall’articolo 668 del codice penale, sequestra il film non sottoposto alla revisione prescritta dalla presente legge o al quale sia stato negato il nulla osta e ne interdice la proiezione in pubblico sino a che l’autorità giudiziaria non si sia pronunciata».

legislatore sono quelli «di libertà e di responsabilità, tanto degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo, quanto dei principali agenti educativi, tra i quali in primo luogo la famiglia, e sostituendo le procedure attualmente vigenti con un meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato all’effettività della tutela dei minori». ⁹⁷

La delega è stata attuata con il D.Lgs. 7 dicembre 2017, che riforma il sistema di classificazione delle opere, ora fondato sul «bilanciamento tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica» (art. 2). Le opere, come accennato a proposito dell’Ag.Com., vengono in linea generale classificate in: opere per tutti; non adatte ai minori di anni 6; vietate ai minori di anni 14; vietate ai minori di anni 18.

La competenza in materia di classificazione è attribuita alla nuova Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, istituita presso la Direzione Generale Cinema del MiBACT. Detta commissione, che sostituisce la Commissione per la revisione, è formata da 49 membri (in luogo dei 63 componenti e delle 7 sezioni previsti nella precedente Commissione), nominati dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo tra figure di comprovata esperienza e professionalità in ambito giuridico, pedagogico, sociologico, psicologico, cinematografico, integrati da una rappresentanza per i genitori e per la associazioni animaliste ⁹⁸.

⁹⁷ Si veda L. CASINI, *Il nastro dei sogni”? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, cit., pp. 3-5. Cfr. A. CONTALDO., F. PELUSO, *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, cit., pp. 159-160.

⁹⁸ L’art.3, co. 3, D.Lgs. 203/2017 dispone che: «a) quattordici componenti, compreso il Presidente, scelti tra professori universitari in materie giuridiche, avvocati, magistrati assegnati a incarichi presso il tribunale dei minori, magistrati amministrativi, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari; b) quattordici componenti scelti tra esperti con particolari competenze sugli aspetti pedagogico-educativi connessi alla tutela dei minori ovvero tra sociologi con particolare competenza nella comunicazione sociale e nei comportamenti dell’infanzia e dell’adolescenza; c) sette componenti scelti tra professori universitari di psicologia, psichiatria o pedagogia, pedagogisti e educatori professionali; e) sette componenti designati dalle associazioni dei genitori maggiormente rappresentative; f) quattro componenti scelti tra esperti di comprovata qualificazione nel settore cinematografico, quali critici, studiosi o autori; g) tre componenti designati dalle associazioni per la protezione degli animali maggiormente rappresentative».

Tuttavia, in virtù del principio di responsabilizzazione, la Commissione subentra solo in un momento successivo: sono gli stessi produttori (o i distributori) a qualificare l’opera, attribuendole una classificazione (avvalendosi, a tal fine, anche del sistema iconografico previsto). La Commissione esprime un parere – diretto alla Direzione Generale Cinema – sulla correttezza della “auto-classificazione” operata, confermandola o meno: in quest’ultimo caso (salva la possibilità di proporre istanza di riesame) è adottata una nuova classificazione, fermo restando che non sarà più possibile richiedere in nessun caso la modifica o il taglio di scene dell’opera (art. 4 D.Lgs. 203/2017).

Per quanto possa interessare da vicino le *film commission*, l’art. 5, co. 2, del D. Lgs. 203/2017, disciplina anche le opere proiettate esclusivamente nel corso dei festival cinematografici (attività che, come si vedrà, sovente rientra tra le attribuzioni tipiche delle *film commission* regionali): in tali casi la classificazione «è assegnata dai legali rappresentanti dell’ente che organizza la manifestazione, senza necessità di presentare le predette opere alla Commissione per la verifica». Nel caso di eventuale successiva uscita nelle sale, invece, si applicheranno le procedure ordinarie.

L’art. 9 prevede, in caso di inosservanza degli obblighi previsti in materia, un sistema di illeciti amministrativi. Per il procedimento di accertamento e contestazione si rimanda alla L. 689/81 (non è consentito il pagamento in misura ridotta, espressamente escluso dall’art. 9, co. 3 del D. Lgs. 203/2017); l’autorità competente a irrogare la sanzione è il Prefetto territorialmente competente. Nei casi più gravi, o in caso di reiterazione, è altresì prevista la sanzione accessoria della chiusura della sala cinematografica fino a sessanta giorni.

1.2 Il nuovo sistema di finanziamento, di incentivi e di promozione (cenni)

Numerosi sono gli interventi della riforma anche sotto il profilo delle forme di sostegno al cinema e all’audiovisivo. Il Fondo Unico per lo

Spettacolo, istituito con la L. 163/85, viene ora scorporato: nasce il nuovo Fondo per il cinema e l’audiovisivo (art. 13 L. 220/16).⁹⁹

Il Fondo, destinato a sostenere tutti gli interventi economici previsti per il settore cinematografico ed audiovisivo (ed, in particolare: i crediti d’imposta, i contributi automatici, selettivi e quelli desinati alla promozione), è finanziato con l’11 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato e registrate nell’anno precedente, «comunque in misura non inferiore a 400 milioni di euro annui».¹⁰⁰

Nell’ambito del fondo sono state previste due sezioni separate, destinate specificatamente a finanziare due piani straordinari: il “Piano Sale” e il “Piano Digitalizzazione”.¹⁰¹

Con il piano straordinario per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e polifunzionali (art. 28 L. 220/2016), in un’ottica che vede lo sviluppo del cinema in sinergia con la qualità urbanistica, vengono previsti interventi per il recupero di sale chiuse o dismesse, la realizzazione di nuove sale, il rinnovo degli impianti e la riqualificazione di quelle esistenti. Particolare attenzione viene data alle sale storiche, a quelle nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, nonché agli interventi concernenti le sale nelle periferie, soprattutto in funzione di riqualificazione urbanistica. Lo stanziamento complessivo previsto (per la concessione di contributi a fondo perduto, ovvero per contributi in conto interessi sui mutui o per locazioni

⁹⁹ «Detta situazione, quindi, mostra un forte incremento che supera il 50% rispetto a quanto previsto dai stanziamenti precedentemente già in essere». CONTALDO A., PELUSO F. *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, cit., p. 149.

¹⁰⁰ La portata dell’investimento è assai rilevante: «è stato creato un nuovo Fondo ad hoc, per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell’audiovisivo, scorporando quindi dal Fondo unico per lo spettacolo (Fus) le risorse destinate al cinema. Sono stati stanziati complessivamente ulteriori 150 milioni di euro annui, che si aggiungono ai circa 90 milioni annui della parte cinema del Fus e ai 167 milioni di euro annui destinati ai crediti di imposta (erano circa 120 nel 2013), per un totale di almeno 400 milioni annui: un aumento di circa il 60 per cento». L. CASINI, *Il nastro dei sogni? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, cit., p. 2.

¹⁰¹ Cfr. A. CONTALDO., F. PELUSO, *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, cit., pp. 156-157.

finanziarie) è pari a 30 milioni di euro per gli anni 2017, 2018, 2019; 20 milioni di euro per l’anno 2020 e 10 milioni di euro per il 2021.

Il Piano straordinario per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo (art. 29 L. 220/2016) ha destinato 10 milioni di euro (sotto forma di concessione di contributi a fondo perduto o di finanziamenti agevolati) per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, ai progetti di digitalizzazione del materiale cinematografico e audiovisivo, con particolare riguardo alla rilevanza culturale e alla qualità tecnica. Destinatari sono le cineteche e le imprese di post-produzione.

1.2.1 Il credito d’imposta

Sono previsti appositi crediti d’imposta (*tax credit*), fino al 40%.¹⁰² A tali agevolazioni fiscali possono accedere le imprese di produzione (art. 15, L. 220/16); di distribuzione (art. 16, esteso anche «alle imprese di distribuzione cinematografica e audiovisiva per le spese complessivamente sostenute per la distribuzione, nei territori delle regioni in cui risiedono minoranze linguistiche riconosciute, ai sensi dell'articolo 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, di opere prodotte in una lingua diversa da quella italiana, purché appartenente ad una delle minoranze linguistiche riconosciute»); le imprese dell’esercizio cinematografico, per le industrie tecniche e di post-produzione (art. 17); per il potenziamento dell’offerta cinematografica (art. 18); per l’attrazione in Italia di investimenti cinematografici e audiovisivi (art. 19) e per le imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo (*tax credit* c.d. esterno, art. 20).¹⁰³

¹⁰² Sul punto si vedano anche A. CONTALDO., F. PELUSO, *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, cit., pp. 152; P. CARETTI A., CARDONE, *Diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era della convergenza*, cit., p. 297.

¹⁰³ Come è stato rilevato, «rispetto alla disciplina previgente, la legge n. 220 del 2016 modula direttamente le aliquote in numerosi casi, al fine di assicurare maggiore efficacia alla misura: basti citare il caso del *tax credit* per la distribuzione, per il quale già legge individua le ipotesi di beneficio al 40 per cento (dei costi) rispetto alla forbice 15-40 per cento; oppure quello del *tax credit* esterno, riconosciuto fino al 30 per cento (dei costi), ma elevato al 40 per cento

1.2.2 I contributi automatici

Per quanto riguarda il sistema dei contributi automatici, questi sono erogati in base a parametri oggettivi (art. 23-24 L. 220/16) ed, in ogni caso, nel rispetto della disciplina prevista in materia di aiuti di Stato.¹⁰⁴ Nel caso di opere cinematografiche ,si tiene conto degli incassi ottenuti; per le opere audiovisive, rileva la durata e i costi di produzione. Possono inoltre «essere introdotti meccanismi premianti rispetto ai risultati ottenuti da particolari tipologie di opere, fra cui le opere prime e seconde, i documentari, le opere d'animazione, ovvero ai risultati ottenuti, anche con riferimento alla distribuzione internazionale, in determinati canali distributivi e anche in determinati periodi dell'anno, con particolare riferimento ai mesi estivi, ovvero su particolari mercati» (art. 24, co. 2, lett. c).

1.2.3 I contributi selettivi

L’art. 26 della L.220/16 (attuato dal D.M. 31 luglio 2017) prevede, accanto ai contributi automatici, anche un sistema di contributi selettivi.¹⁰⁵ Questi sono destinati prioritariamente alle opere cinematografiche ed, in particolare: alle opere prime e seconde; alle opere realizzate da giovani autori; ai film difficili realizzati con modeste risorse finanziarie; alle opere di particolare qualità artistica; nonché alle opere che siano sostenute da più

qualora si tratti di opere beneficiarie dei contributo selettivi (L. CASINI, *Il nastro dei sogni? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, cit., pp. 3-4).

¹⁰⁴ Cfr. A. CONTALDO., F. PELUSO, *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, cit., pp. 152; P. CARETTI A., CARDONE, *Diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era della convergenza*, cit., p. 297. L. CASINI, *Il nastro dei sogni? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, cit., p. 4.

¹⁰⁵ Cfr. A. CONTALDO., F. PELUSO, *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, cit., pp. 153-154; P. CARETTI A., CARDONE, *Diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era della convergenza*, cit., p. 297. L. CASINI, *Il nastro dei sogni? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, cit., p. 4

aziende. Possono inoltre accedere a forme di contribuzione selettiva anche *start-up*, imprese di nuova costituzione e microimprese, con particolare riferimento alle piccole sale cinematografiche, ubicate nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti. La valutazione in ordine all’ammissibilità ai contributi, alla stregua dei criteri di qualità artistica e del valore culturale dell’opera o del progetto, è effettuata da una commissione formata da quindici esperti, individuati tra esperti di comprovata professionalità e personalità di chiara fama anche internazionale.

1.2.4 Il sostegno agli interventi promozionali

L’art. 27 della L. 220/16 contempla inoltre numerosi interventi economici a sostegno della cultura cinematografica e audiovisiva e della sua promozione, anche a fini turistici. Vengono, tra l’altro, erogati contributi diretti al sostegno alla realizzazione di festival, rassegne e premi di rilevanza nazionale ed internazionale, nonché per la promozione delle attività di conservazione, restauro e fruizione del patrimonio cinematografico e audiovisivo.

Un importo, non inferiore al 3% del Fondo per il cinema, deve essere destinato al potenziamento delle competenze nel cinema, nelle tecniche e nei media di produzione e di diffusione delle immagini e dei suoni, nonché per l’alfabetizzazione all’arte, alle tecniche e ai media di produzione e diffusione delle immagini.

2. IL NUOVO SISTEMA ORGANIZZATIVO – ISTITUZIONALE

La riforma di cui alla L. 220/16 interviene, tra l’altro, anche nella riorganizzazione degli apparati amministrativi, ai quali sono attribuite competenze nel settore cinematografico e audiovisivo.

Si possono delineare tre principali direttrici di intervento:

- il potenziamento del Mi.B.A.C.T. e la puntuale definizione delle rispettive competenze;
- l’istituzione del Consiglio Superiore del Cinema;
- il potenziamento del ruolo dell’Autorità Garante per le Comunicazioni (Ag.Com.).

2.1 Le competenze del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo in materia di cinema e audiovisivo

Per quanto riguarda le attribuzioni ministeriali, l’art. 10 della Legge Cinema definisce puntualmente quali siano le rinnovate prerogative del dicastero in materia di cinema e audiovisivo.

Anzitutto, il ruolo del MiBACT viene ri-considerato anche in funzione della proiezione internazionale ed europea dello sviluppo e della promozione del settore: il Ministero, infatti, «concorre a definire la posizione italiana nei rapporti con le istituzioni dell’Unione europea e con le altre istituzioni internazionali, in materia di promozione dell’industria cinematografica e della produzione audiovisiva» (art. 10, co. 1, lett. *b*) e «cura, in raccordo con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, le attività di rilievo internazionale concernenti la produzione cinematografica e audiovisiva, nonché l’attuazione di accordi internazionali di coproduzione cinematografica e audiovisiva» (lett. *c*).

Le prerogative ministeriali, da attuarsi secondo comunque il principio di sussidiarietà, si estendono inoltre a tutta la filiera del cinema e dell’audiovisivo. Comprendono infatti:

- 1) la promozione, il coordinamento e la gestione delle iniziative dirette a sviluppare la produzione cinematografica e le opere audiovisive e la loro distribuzione e diffusione in Italia e all’estero;
- 2) il sostegno alla creazione, alla produzione, alla distribuzione, alla diffusione e alla promozione delle opere cinematografiche e audiovisive e delle opere multimediali;
- 3) gli interventi volti a favorire la diversità delle forme di espressione e di diffusione cinematografica, audiovisiva e multimediale, garantendo inoltre, nel settore della produzione, il rispetto degli obblighi sociali da parte dei beneficiari dei contributi;
- 4) il sostegno alla creazione e la modernizzazione delle sale cinematografiche;
- 5) il sostegno all’innovazione tecnologica nel settore cinematografico e delle altre arti e industrie dell’immagine in movimento;
- 6) la promozione della formazione per il settore (in collaborazione con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e l’istituzione di appositi «programmi di educazione all’immagine nelle scuole di ogni ordine e grado, con riferimento, in particolare, al potenziamento delle competenze nei linguaggi audiovisivi, sia sul piano dell’acquisizione delle conoscenze e delle capacità critiche sia in relazione all’utilizzo delle relative tecniche, attività di formazione specifica nelle discipline del cinema e del settore audiovisivo negli istituti e nelle scuole di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché [...] corsi di formazione

nelle discipline del cinema e del settore audiovisivo nelle scuole di ogni ordine e grado»;

- 7) i rapporti con gli altri Ministeri competenti, con le Regioni e gli enti locali, con l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e con le altre istituzioni pubbliche e private;
- 8) le attività di indirizzo sui programmi d’internazionalizzazione dell’industria cinematografica e audiovisiva italiana e sulla distribuzione internazionale delle opere cinematografiche e audiovisive italiane¹⁰⁶, promuovendo all’estero, inoltre, l’immagine del Paese anche a fini turistici (in raccordo con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e anche mediante accordi con l’Agenzia nazionale del turismo-ENIT). L’attività di proiezione internazionale è altresì diretta ad agevolare investimenti e accordi internazionali in materia cinematografica ed audiovisiva;
- 9) le attività connesse al riconoscimento della nazionalità italiana dei film e delle produzioni audiovisive, nonché le ulteriori attività amministrative previste (tre le quali, nell’ambito della Direzione Generale Cinema, il Coordinamento nazionale delle *film commission*);
- 10) le attività di studio e analisi del settore cinematografico e audiovisivo, anche in funzione di una valutazione delle politiche pubbliche adottate per il settore.

2.2 Consiglio Superiore del Cinema e dell’Audiovisivo

Tra le innovazioni più significative, sotto il profilo degli apparati amministrativi, è da segnalare l’istituzione del Consiglio Superiore del Cinema e dell’Audiovisivo (art. 11, L. 220/16).

¹⁰⁶ Svolta «in raccordo con gli altri Ministeri e le altre amministrazioni competenti, anche avvalendosi della società Istituto Luce-Cinecittà srl, istituita dall’articolo 14, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111» (art. 10, lett. g, L. 220/16)

L’organo, che sostituisce alcune delle funzioni precedentemente esercitate dalla soppressa¹⁰⁷ Sezione Cinema della Consulta dello Spettacolo (in particolare quelle consultive circa la ripartizione del F.U.S.)¹⁰⁸, è stato istituito su modello del Consiglio Superiore dei Beni culturali e Paesaggistici (ed in seguito, con l’art.3 della L. 22 novembre 2017, n. 175, replicato anche con il parallelo Consiglio Superiore per lo Spettacolo).¹⁰⁹

L’organo, incardinato dal punto di vista funzionale presso la Direzione Generale Cinema del MiBACT, ha preminenti funzioni consultive e di supporto nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche di settore, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse economiche destinate al sostegno e alla promozione del cinema e dell’audiovisivo (co. 2). In particolare, al Consiglio Superiore sono attribuite:

- funzioni di analisi e studio del settore (co. 3 lett. a);
- funzioni di “controllo” (lett. a): specificatamente, al Consiglio – ferma restando l’attività di indirizzo e vigilanza, attribuita al Ministero – sono demandati il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche economiche adottate nell’ambito della Legge Cinema (può ricomprendersi, pertanto, anche il controllo svolto sull’attività dei *film fund* regionali). In tal senso, il Consiglio appare pertanto svolgere una sorta di *audit* interno. Nello svolgimento di siffatte incombenze, il Consiglio può avvalersi della Direzione Generale Cinema (art. 4, co. 7, D.M. 2 gennaio 2017);
- funzioni consultive, nei confronti delle istituzioni pubbliche preposte, mediante l’espressione di pareri. Tali pareri, da ritenersi per lo più obbligatori ma non vincolanti, riguardano specificatamente: gli schemi degli emanandi atti normativi e

¹⁰⁷ Art. 11, co. 8, L. 220/16: «[...] A decorrere dalla data del primo insediamento del Consiglio Superiore è soppressa la sezione competente per il cinema della Consulta per lo spettacolo prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 89, e le relative attribuzioni sono assegnate al Consiglio superiore».

¹⁰⁸ A. M. FRUSCIONE, *La nuova disciplina de settore cinematografico*, cit.

¹⁰⁹ L. CASINI, *Il nastro dei sogni? Il diritto pubblico del cinema e dell’audiovisivo*, “Aedon”, n. 3, 2017, p. 3

amministrativi generali, afferenti la materia del cinema e dell'audiovisivo; tutte le questioni di carattere generale di particolare rilievo per il settore (lett. *c*); le coproduzioni cinematografiche, gli scambi e in generale i rapporti internazionali e sovranazionali in materia di cinema e audiovisivo (lett. *d*); la definizione dei criteri e delle condizioni di ripartizione delle risorse e dei contributi (lett. *e*); i documenti d'analisi realizzati dal Ministero (lett. *i*). I pareri sono espressi entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, termine che può essere ridotto a dieci giorni nei casi di urgenza (co. 6);

- funzioni consultive nei confronti dei rappresentanti professionali del settore, mediante consultazione periodiche sulle problematiche tecniche, giuridiche, economiche, sociali e formative del settore, ivi comprese le condizioni di accesso alle professioni interessate (lett. *f*). Nello svolgimento tale funzione, il Consiglio può avvalersi anche della Direzione Generale Cinema (art. 4, co. 7, D.M. 2 gennaio 2017);
- funzioni propulsive, consequenziali rispetto alle funzioni consultive e di analisi, che si esplicano nell'elaborazione di specifiche proposte riguardo alla definizione delle politiche attive pubbliche del settore e nell'attività normativa, regolamentare e di ripartizione delle risorse (lett. *b e g*);
- funzioni di regolazione *soft-law* (propedeutica alla regolazione *strictu sensu* intesa), tramite la predisposizione di linee guida cui deve attenersi il Ministero nella redazione di relazioni analitiche e descrittive, inerenti l'attività nel settore cinematografico e audiovisivo, nonché sulle relative analisi d'impatto (lett. *h*). Tali linee guida sono emanate entro il 31 marzo di ogni anno (art. 4, co. 6, D.M. 2 gennaio 2017).

Per quanto concerne la composizione, il Consiglio Superiore del Cinema e dell'Audiovisivo è formato da undici membri, compresi il presidente ed il vicepresidente (art. 11, co. 4 e 5, L. 220/16), che sono coadiuvati da una

Segreteria tecnica, nell’ambito delle dotazioni organiche del Ministero (art. 4, co. 7, D.M. 2 gennaio 2017).

Otto membri, tra i quali lo stesso presidente, sono designati – tenendo comunque conto del principio dell’equilibrio di genere – nell’ambito di «personalità del settore cinematografico e audiovisivo di particolare e comprovata qualificazione professionale e capacità anche in campo giuridico, economico, amministrativo e gestionale», due dei quali indicati dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Province autonome.

I restanti tre sono espressi da una rosa di nomi indicati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore cinematografico ed audiovisivo.¹¹⁰

L’atto di nomina, che è prerogativa del Ministro, deve peraltro essere comunicato alle Commissioni parlamentari competenti, allegando il *curriculum vitae* dei soggetti nominati. Il vicepresidente è invece eletto a maggioranza semplice tra i membri dello stesso Consiglio (art. 4, co 1, D.M. 2 gennaio 2017).

I requisiti soggettivi ai fini dell’incompatibilità dei componenti sono stabiliti dall’art. 3 del D.M. 2 gennaio 2017 e, specificatamente: 1) non aver procedimenti penali, civili o amministrativi pendenti per fatti commessi in danno della Pubblica Amministrazione; 2) né avere rapporti economici di dipendenza o collaborazione continuativa con il MiBACT, o con enti da questo vigilati, operanti nel settore del cinema e dell’audiovisivo; 3) in ogni caso, per tutta la durata dell’incarico, onde evitare qualsiasi conflitto d’interessi, non

¹¹⁰ Non può non sottolinearsi un tendenziale squilibrio della composizione del Consiglio Superiore sul versante dei rappresentanti dei produttori del settore. Non è stata, infatti, espressamente prevista alcuna parallela rappresentanza delle organizzazioni sindacali del settore più rappresentative a livello nazionale. In assenza di siffatta previsione, l’eventuale partecipazione in seno al Consiglio di una possibile componente dei lavoratori del settore, sarà di volta in volta rimessa a valutazioni (del tutto discrezionali e, tendenzialmente, invero ben più politiche che amministrative) di opportunità nel nominare personalità, tra quelle di comprovata esperienza e professionalità (di cui all’art. 11, co. 4, lett. a L. 220/16), che siano anche contemporaneamente espressione del mondo sindacale. Solo in parte compensata da tale mancanza è poi la funzione (e non quindi la composizione) del Consiglio di cui all’art. 11, co. 3 lett. f, inerente le consultazioni periodiche alle quali è tenuto il Consiglio con i rappresentanti dei settori professionali interessati (tra i quali non possono che ritenersi rappresentanti essenziali anche quelli dei lavoratori del comparto).

beneficiare dei contributi erogati ai sensi della stessa L. 220/16 in qualità di presidenti, di componenti di consigli d’amministrazione, o di soci di società o enti operanti nel settore.

Ai componenti, che durano in carica tre anni e sono rinnovabili una sola volta (art.11, co. 8 L. 220/16, art. 2 co. 3 D.M. 2 gennaio 2017), spetta unicamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute (co. 7).

Sotto il profilo funzionale, il Consiglio si riunisce di diritto almeno quattro volte l’anno, oppure su convocazione del Presidente o su richiesta motivata di almeno due terzi dei membri. Il *quorum* per la validità delle sessioni è fissato nella maggioranza semplice dei componenti, che deliberano a maggioranza semplice dei votanti. In caso di parità è dirimente il voto del presidente (art. 4 D.M. 2 gennaio 2017). Il funzionamento complessivo del Consiglio è assicurato mediante le dotazioni organiche e strumentali della Direzione Generale Cinema del MiBACT.

2.3 Il potenziamento delle funzioni dell’Autorità Garante delle Comunicazioni (Ag.Com.)

In virtù della delega contenuta all’art. 33 della L. 220/16, è stato emanato il D. Lgs. 7 dicembre 2017, n. 203, che ha superato il risalente sistema della revisione delle opere, espungendo dall’ordinamento le residue forme di censura cinematografica (v. *infra*, § 2.2).

L’art. 10 del suddetto D. Lgs. 203/2017, a sua volta ha espressamente sub-delegato l’Ag.Com. ad emanare, con proprio regolamento, la disciplina sulla classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi, con l’intento dichiarato – come d’altronde per l’intera riforma del sistema di classificazione delle opere cinematografiche ed audiovisive – di ricercare un equilibrato e difficile contemperamento tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell’espressione artistica.

Orbene, non sono mancate critiche nei confronti di una siffatta “sub-delega”, operata nei confronti di un’autorità amministrativa indipendente quale

è l’Ag.Com.¹¹¹ Come d’altronde avvenuto anche per il noto precedente in materia di contratti pubblici (con riferimento alle linee-guida emanate dall’ANAC in attuazione del Codice dei Contratti pubblici di cui al D. Lgs. 50/2016)¹¹², viene rilevata la possibile illegittimità di un simile deferimento ad un’authority indipendente e priva di una responsabilità politica nell’adozione di una disciplina di carattere generale e, per giunta, di così tanto rilievo com’è la libertà d’espressione.

Se è pur vero che detta “sub-delega” è comunque contenuta in una fonte di rango primario, rispondendo quindi alla riserva di legge alla stregua del dettato dell’art. 97 Cost., è altrettanto vero che da essa non può derivare una normazione delegata di rango primario fuori dai casi previsti dall’art. 76 Cost. Si tenga infatti in debita considerazione che, anche la stessa attività regolamentare degli apparati amministrativi ministeriali – i quali, in ultima istanza, in virtù del principio democratico, possono essere ricondotti alla responsabilità politica del ministro preposto, giusto il disposto dell’art. 95 Cost., assente invece nel caso delle autorità amministrative indipendenti – è comunque subordinata alle condizioni elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (v. Corte Cost., sent. 22 marzo 2017, n. 104):

non integra di per sé una sub-delega dell’esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell’art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di emanare disposizioni con forza di legge all’esecutivo (sentenza n. 139 del 1976), conferiscano agli

¹¹¹ M. CAPORALE, *L’Agcom e la legge sul settore cinematografico e audiovisivo. Le opere audiovisive destinate al web*, “Media Laws – Rivista di diritto dei media”, n. 3, 2018.

¹¹² Si ricorda infatti che le linee-guida adottate dall’ANAC hanno quasi totalmente sostituito la funzione di normazione di rango regolamentare di esecuzione e attuazione che, nel previgente codice degli appalti, era svolta dal D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Oltre ai rilievi mossi da parte della dottrina sulla legittimità di delegare una funzione prettamente regolamentare e di interesse generale ad un’authority amministrativa indipendente, si è riscontrata, in meno di quattro anni, la proliferazione delle linee guida ANAC (spesso integrate o modificate e che, in ogni caso, non hanno peraltro coperto tutti i settori per i quali erano previste), tanto da spingere il Legislatore, con l’art. 1 del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. “sblocca-cantieri”), ad introdurre il nuovo co. 27-octies dell’art. 216 del D. Lgs. 50/16. La norma prevede espressamente l’emanazione di un nuovo regolamento unico d’esecuzione del Codice dei contratti pubblici, che recepisca, tra l’altro, il contenuto di molte delle linee-guida fino a questo momento emanate dall’ANAC. Il testo definitivo, rinviato più volte, anche a causa dell’emergenza epidemiologia Covid-19 (a causa della quale potrebbe, peraltro, subire modifiche), è atteso per l’estate 2020.

organi di tale potere il compito di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957).¹¹³

Ad ogni modo, l’art. 10, co.2, del D. Lgs. 203/2017, fissa i criteri direttivi cui deve attenersi il regolamento dell’Ag.Com. in materia di opere audiovisive destinate al *web* e di videogiochi:

- i. il rispetto dei principi di cui all’art. 2, co.1 del medesimo D. Lgs. 203/2017 e cioè il bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e d’espressione artistica e il rispetto della dignità umana e la protezione dei minori, della loro sensibilità e dello sviluppo della loro personalità. Il criterio è comunque improntato alla proporzionalità delle classificazioni, ripartite in: a) opere per tutti; b) opere non adatte ai minori di anni 6; c) opere vietate ai minori di anni 14; d) opere vietate ai minori di anni 18;
- ii. il rispetto delle disposizioni, in quanto compatibili, degli articoli 34 e 35 del D. Lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici - T.U.S.M.A.R.), anche con specifico riguardo alla definizione di accorgimenti tecnici idonei ad escludere che i minori vedano normalmente opere vietate, e delle relative sanzioni ivi previste;
- iii. il recepimento degli standard e delle migliori pratiche internazionali del settore (ivi compresi i sistemi di classificazione maggiormente diffusi, tra i quali il *PEGI*, *Pan European Game Information* - Informazioni paneuropee sui giochi).

L’ Ag.Com., con delibera n. 74/19/CONS del 6 marzo 2019, ha approvato il suddetto regolamento. Per quanto riguarda le opere audiovisive destinate al *web*, sono state ulteriormente ripartite le fasce d’età: opere per tutti o non adatte, a seconda dei casi, ai minori di 6, 12, 15 o 18 anni (art. 5). Nella

¹¹³ ECLI:IT:COST:2017:104

valutazione si tiene conto dei contenuti che abbiano riferimenti alla discriminazione e all’incitamento all’odio, alle droghe, a comportamenti pericolosi e facilmente emulabili, al linguaggio, alla nudità, al sesso, alle minacce e alla violenza (art.6). È altresì previsto l’utilizzo di pittogrammi di facile riconoscimento sulla classificazione e il tempo della loro durata nel corso dell’opera (artt. 8 e 9).

Per quanto concerne poi i videogiochi (art. 11 e ss.), essi sono ulteriormente classificati per fasce d’età, a seconda del pubblico cui sono destinati: opere per tutti o adatte ai minori di 4-6 anni, 7 anni in su, 12 anni in su, 16 anni in su, per adulti. I criteri nella valutazione dei contenuti sono analoghi a quelli già visti per le opere audiovisive desinate al web, con la significativa aggiunta, tra gli indici, dell’eventuale presenza, nel videogioco, di opzioni di acquisto di contenuti ulteriori.

Il regolamento (artt. 7 e 14) demanda poi a successive linee guida della stessa Ag.Com. (emanate con l’Allegato A alla delibera n. 359/19/CONS del 18 luglio 2019) la disciplina degli accorgimenti tecnici da impiegare in materia.

114

¹¹⁴ Tra questi, si menzionano (Parte I) le prescrizioni circa la vendita di SIM a maggiorenni, l’utilizzo di codici di blocco, l’impiego di *captcha* logici adatti alle classi d’età previste, la stampa visibile dei pittogrammi sulle copertine dei videogiochi (Parte II). Vengono inoltre previste anche campagne di informazione e di sensibilizzazione (Parte III).

Capitolo Terzo

LE FILM COMMISSION

SOMMARIO: 1. 1. Nascita, sviluppo e natura delle film commission. – 1.1 L’esperienza italiana. – 2. Razionalizzazione delle film commission: dagli artt. 2 e 4 della L. 220/16 al D.M. 28 gennaio 2018. – 2.1 Le finalità di pubblico interesse e le attività svolte dalle film commission. – 2.2 La natura pubblica, il riconoscimento regionale e la gratuità dei servizi per le P.A. – 2.3 Fondamento costituzionale della competenza regionale in materia di film commission. – 2.4 I film fund e gli incentivi regionali. – 2.4.1 Film fund regionali e la disciplina europea degli aiuti di Stato. – 2.4.2 Film fund nel D.M. 25 gennaio 2018. – 3. Il coordinamento delle Film commission. – 3.1 Il coordinamento “orizzontale” delle film commission: “Italian Film Commissions”, “EU.F.C.N.”e “A.F.C.I.” – 3.1.1 I coordinamento orizzontale dei film fund: “Cineregio”. – 3.2 Il coordinamento verticale: il Coordinamento Nazionale previsto dal D.M. 28 gennaio 2018.

1. NASCITA, SVILUPPO E NATURA DELLE FILM COMMISSIONS

Il panorama delle *film commissions* in Italia e nel mondo è assai vario e composito. Gli istituti e gli organismi che, nei decenni e nei vari Paesi, hanno assunto siffatta denominazione, rispecchiano non solo plurime concezioni della filiera del cinema e dell’audiovisivo, ma anche, e più profondamente, differenti interpretazioni e assetti del rapporto pubblico-privato e dell’intervento dello Stato nell’economia.

Si premette, anzitutto, che la *ratio* sottesa all’istituzione di ogni *film commission* risponde all’intento di promuovere un determinato territorio, sia dal punto di vista culturale che, inevitabilmente (se non principalmente), in funzione dei benefici economici connessi (anche – ma non esclusivamente – in termini di ricadute turistiche e occupazionali). Tale obiettivo strategico è tendenzialmente perseguito tramite più attività e servizi demandati alla *film commission*, a titolo meramente esemplificativo :

- fornire un servizio d’intermediazione con le pubbliche amministrazioni per quanto concerne, in particolare, l’assolvimento delle pratiche autorizzatorie;
- fornire servizi logistici alle produzioni (sopralluoghi nelle potenziali *locations*; disponibilità di uffici, studi, mezzi e attrezzature; servizi di catalogazione di luoghi e professionisti; servizi di *casting*)
- favorire l’impiego di maestranze locali e sviluppare progetti di formazione;
- gestire o agevolare l’accesso a finanziamenti;
- organizzare e promuovere eventi connessi al cinema e all’audiovisivo;
- sostenere, gestire o alimentare cineteche e mediateche locali, anche in funzione di promozione e preservazione delle differenti identità culturali e linguistiche.

È bene, tuttavia, precisare che non tutti i suddetti scopi congiuntamente rientrano necessariamente tra le *mission* di ogni *film commission*. Questa si connota piuttosto quale organismo “fluido”, in continua evoluzione e ad assetto variabile, a seconda delle latitudini e delle epoche, tra pubblico e privato, tra intrinseco “spontaneismo” e tentativi – più o meno riusciti – di traduzione e canalizzazione normativa del fenomeno.

Da un punto di vista storico le *film commission* traggono origine nel mondo anglosassone. Nascono infatti negli anni ’40 del XX secolo negli Stati Uniti, quali organismi, per lo più di natura privatistica, con il precipuo scopo di fornire, a pagamento, *locations* alle produzioni cinematografiche¹¹⁵: tra le prime si segnalano quelle istituite, su iniziativa delle locali Camere di Commercio, a Moab nello Utah¹¹⁶ o a Big Bear in California, finalizzate ad attirare le

¹¹⁵ A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, “Il Diritto d’Autore”, 2013, n. 3, p. 273.

¹¹⁶ Si segnalano, in particolare, tre opere *western* di John Ford girate in quegli anni nella *Monument Valley* con il supporto della *Moab Film Commission: Ombre rosse* (Stagecoach) del 1939; *Sfida infernale* (My Darling Clementine) del 1946; *I cavalieri del Nord Ovest* (She Wore a Yellow Ribbon) del 1949. Per l’elenco completo si veda il sito ufficiale della *Moab*

produzioni di Hollywood (in particolar modo gli sceneggiati *western*) e a garantire la necessaria assistenza fuori dagli *studios*.¹¹⁷

In Europa le *film commission* esordiscono in Gran Bretagna negli anni '80, seguita dalla Francia e poi da altri Paesi, tra cui l'Italia, negli anni '90. Differenza sostanziale rispetto all'esperienza americana è la loro natura tendenzialmente pubblica, operando spesso quali organismi direttamente o indirettamente finanziati e sviluppati in seno alle amministrazioni pubbliche, regionali o locali. Ulteriore elemento caratterizzante consiste, quantomeno a partire dall'esperienza tedesca, nel non limitarsi ad offrire servizi (spesso gratuiti¹¹⁸, in ragione delle potenziali esternalità positive per i territori interessati) per la ricerca di *locations*¹¹⁹ e per agevolare la filiera, ma nel porsi spesso esse stesse quali enti finanziatori, dotati di propri fondi¹²⁰ destinati al sostegno della produzione cinematografica ed audiovisiva in ambito locale.¹²¹

Film Commission all'indirizzo <http://www.filmmoab.com/film-history> (URL consultato il 20.04.2020).

¹¹⁷ A. ROCCO, *Tutto cominciò a Moab, Utah*, "Bianco e nero. Rivista quadrimestrale del centro sperimentale di cinematografia", 2014, n.1, p. 8.

¹¹⁸ O. P. GHEDINI, *Le Film Commission: esperienze e prospettive*, "Le istituzioni del federalismo", 2006, a. XXVII, suppl.4, p. 29.

¹¹⁹ «Potremmo definirle come un sorta di "agenzie organizzative", 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 truppe, 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». A. IUNTI, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, "Aedon", n. 1, 2006, p. 3.

¹²⁰ 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. Da ciò si desume che le *film commissions* più forti e più

Il panorama europeo vede un generale fiorire delle *film commission*: solo nel 2011 si stimavano fossero operativi ben oltre 170 organismi simili ¹²²; attualmente, per quanto concerne i soli enti affiliati al *network* E.U.F.C.N. (*European Film Commission Network*) ¹²³, sono presenti 94 commissioni di 30 differenti Paesi europei ¹²⁴.

Scopo comune, come già anticipato, è quello di incentivare l'attrattività del proprio territorio di riferimento, sviluppandone le capacità produttive nel settore cinematografico e audiovisivo: non solo i lungometraggi, ma anche i cortometraggi, i telefilm, le serie, i documentari e finanche gli *spot* pubblicitari e promozionali. Far conoscere al grande pubblico, tramite pellicola, non solo peculiari *locations*, ma anche un ben definito contesto sociale, culturale e linguistico (anche quando solo marginalmente ritratto nell'opera), ha intrinsecamente plurimi vantaggi.

Da un punto di vista economico, anzitutto, la stessa filiera della produzione cinematografica ed audiovisiva – quantomeno nel breve periodo – garantisce di per sé notevoli introiti economici per il territorio in cui essa viene sviluppata: sia per i lavoratori “diretti” del settore (artisti, sceneggiatori, costumisti, ecc.), sia per quelli “indiretti”, in qualunque modo assorbiti dall'indotto. L'impiego di mezzi, di servizi di *catering*, di vettovagliamento, di maestranze più o meno qualificate, ha un immediato e visibile effetto in termini

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». *Ivi*, p.5.

¹²¹ A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., p. 273.

¹²² M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, “Economia della cultura”, 2011, a. XXI, n. 2, p. 171.

¹²³ V. *infra*, par. 3.1.

¹²⁴ Dati EUFCN (<https://eufcn.com/members/#top> – URL consultato il 20.04.2020).

di diffusa crescita economica per la popolazione di un circoscritto territorio. Emblematico, in tal senso, è ciò che è avvenuto proprio negli Stati Uniti, culla dell'industria cinematografica.

A seguito del fiorire delle *film commission* locali, si assiste ad una esternalizzazione e ad un decentramento delle produzioni e delle riprese: sia per i risparmi economici riconducibili alle agevolazioni (e, in certi casi, al minore costo della manodopera locale), sia per il maggiore realismo delle *locations* “reali”, in luogo delle ben più dispendiose (e non sempre efficaci) ricostruzioni artificiali negli *studios*. A tal proposito «si stima che la percentuale di film realizzati a Hollywood sia scesa dal 66% della produzione statunitense nel 2003 al 31% del 2008 e che in termini di location Los Angeles non sia più la città preferita dai produttori: il numero dei film girati sul posto è precipitato da 71 (1996) a 21 nel 2008 e addirittura a 8 nel 2009 (Fondazione Ente dello Spettacolo, 2010)»¹²⁵, e ciò a beneficio dello sviluppo

di nuovi distretti dell'audiovisivo e di località che per lungo tempo non avevano pensato di poter sviluppare una propria vocazione per il settore dell'audiovisivo (ad esempio le città di Chicago, Philadelphia e Austin per quanto riguarda gli USA; il Canada, il Messico, l'Australia e i paesi dell'Europa dell'Est per quanto riguarda i mercati esteri).¹²⁶

Volgendo poi lo sguardo agli effetti “indotti” nel medio e lungo periodo, le *film commission* possono essere considerate soggetti attivi nell'attuazione delle politiche d'investimento nel settore turistico. Siffatto obiettivo è perseguito mediante la promozione di determinate e peculiari *locations*, naturali o artificiali, specie se fino a quel momento poco o nulla conosciute al di fuori dei circuiti locali.

Non solo: talvolta accade che alcune produzioni di successo, a loro volta, come effetto più o meno ponderato *ex ante*, creino nuove *locations* e nuovi veri e propri luoghi di culto popolare; non a caso si parla, a tal proposito, di

¹²⁵ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 172.

¹²⁶ *Ibidem*

«cineturismo»¹²⁷ e di «teleturismo»¹²⁸. Il caso italiano più emblematico in tal senso è quello dei luoghi in cui è stata girata (con il contributo anche della *Sicilia Film Commission*) la fortunata e longeva serie televisiva “Il Commissario Montalbano”.¹²⁹

Per quanto concerne poi l’aspetto culturale, in un’accezione strettamente intesa, le *film commission* fungono da motore propulsivo per la “settima arte”. La loro diffusione e l’esperienza maturata nei territori, connaturata alla filosofia stessa delle *film commission*, fanno sì che tali organismi siano una fucina di nuove idee per il settore, contribuendo, altresì, anche alla scoperta (sia nell’ambito dello spettacolo, che delle maestranze altamente qualificate ad esso correlate) di nuovi talenti artistici e artigianali locali, che difficilmente potrebbero altrimenti emergere in circuiti ben più centralizzati e conosciuti (c.d. *mainstream*).

¹²⁷ «Con il termine cineturismo si intende l’affluenza di visitatori in quei luoghi portati all’attenzione del pubblico in quanto ambientazioni di film e fiction di successo. Studi di settore hanno evidenziato che a trarne il maggior beneficio sono soprattutto le ambientazioni relativamente meno conosciute che, in alcuni casi, hanno visto un elevato incremento delle presenze. Questa realtà è ancor più evidente nei casi in cui i vari soggetti locali abbiano saputo dotarsi di un sistema di servizi efficienti e consolidati nel tempo, capaci di supportare il flusso di visitatori». O. P. GHEDINI, *Le Film Commission: esperienze e prospettive*, cit., p. 32. Per quanto non sia agevole stimare il reale apporto economico del cineturismo, «uno studio SPI del 2015 ha raccolto dati primari sul turismo cinematografico e ha concluso che il valore del turismo cinematografico per le location cinematografiche in Inghilterra, fuori Londra, vale circa 100-140 milioni di sterline all’anno (da 111 milioni di euro a 156 milioni di euro)» (AA. VV., *Metodologia per la valutazione d’impatto della legge sul cinema e l’audiovisivo*, Ministero dei Beni Culturali e del Turismo – Direzione Generale Cinema, 2017, p. 36).

¹²⁸ A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., p. 277.

¹²⁹ *Ibidem*. «L’aeroporto a Comiso ha aperto solo per Ryan Air che lo pubblicizza come il viaggio di Montalbano, proprio a seguito della messa in onda della serie sui canali della Bbc. Le *location* sono così diventate familiari agli spettatori, e questo ha senz’altro incentivato le iniziative di istituzioni e soprattutto privati: nel giro di dieci anni sono sorti centinaia di agriturismi, molti dei quali intitolati a Montalbano (la stessa casa del commissario è divenuta un b&b). Nella sola provincia di Ragusa l’offerta ricettiva, che nel 2000 era costituita da 5.424 posti letto nel settore alberghiero e 226 in quello extra alberghiero, nel 2010 era quasi raddoppiata nel settore alberghiero (9.793 posti letto) è letteralmente esplosa in quello extra alberghiero (5.529 posti letto). Un dato che nel 2014 ha continuato a crescere, arrivando a 10.756 posti letto nelle 99 strutture alberghiere e 8.280 posti letto in 483 strutture extra alberghiere». B. ZAMBARDINO, *Dal Commissario Montalbano al Montalbanoshire: come nasce il teleturismo*, I-Com (Istituto per la competitività), 22 aprile 2016 (<https://www.i-com.it/2016/04/22/dal-commissario-montalbano-al-montalbanoshire-come-nasce-il-teleturismo/> - Url consultato il 21.04.2020).

Un fenomeno virtuoso quindi, dapprima nato dal basso (connotato da un certo spontaneismo iniziale), espressione della sussidiarietà orizzontale in materia, poi recepito e incanalato dagli Enti locali. Le *film commission* sembrano quindi porsi come la proiezione, nel settore, di un'idea di decentramento e di federalismo culturale, che rifugge dal centralismo e dall'egemonia economico-culturale dei grandi centri di produzione cinematografica ed audiovisiva (rispetto ai quali esse si propongono, a seconda dei casi, quale alternativa *tout-court*, oppure quale necessario interlocutore e partecipante).

Le *film commission*, in secondo luogo, costituiscono un mezzo di promozione, conservazione, trasmissione – e finanche creazione – del patrimonio culturale materiale ed immateriale.¹³⁰ Se questo è vero con riferimento al patrimonio culturale materiale di un determinato luogo (ad esempio un peculiare paesaggio, un determinato edificio storico, un sito archeologico o anche un'opera delle arti visive), che può corrispondere alla/e *locations* prescelta/e, oppure (o anche) ad un particolare oggetto richiamato nella sceneggiatura, ciò è ancor più significativo qualora ci si rapporti con il patrimonio culturale immateriale.

Come si è potuto in precedenza analizzare, infatti, il concetto di patrimonio culturale immateriale – inteso quale «prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* [...] gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale [...] trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana» (art. 2 co. 1 *Convenzione UNESCO sul Patrimonio culturale immateriale*) – comprende anche le tradizioni e le espressioni orali e linguistiche

¹³⁰ Cfr. art. 1, co. 2, lett. j) del D.M. MiBACT 25 gennaio 2018 che, tra le attività aventi finalità di pubblico interesse perseguite dalle *Film Commission*, annovera anche la «promozione del territorio regionale e valorizzazione dell'identità culturale e linguistica attraverso il cinema e l'audiovisivo».

(art. 2, co. 2, lett. *a*), le arti dello spettacolo (lett. *b*), le consuetudini sociali, festive e rituali (lett. *c*), le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo (lett. *d*), nonché l'artigianato tradizionale (lett. *e*). Tali manifestazioni contribuiscono a comporre quel mosaico costituito dalla diversità culturale (come definita dall'art. 4 della *Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle diversità culturali*: «moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono») di un determinato territorio: non solo espressa, ma anche trasmessa « attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali, indipendentemente dalle tecnologie e dagli strumenti impiegati», di cui, come si è visto, senz'altro il cinema e l'audiovisivo sono un potente strumento. Siffatta attitudine sarà tanto più potenziata quanto più lo strumento audiovisivo – *lato sensu* inteso – sia sviluppato, o quantomeno coordinato, su un piano locale, il più possibile vicino a quelle comunità la cui cultura e identità si vogliono raccontare: in tal senso le *film commission*, radicate sul territorio, svolgono un ruolo fondamentale.

Si tenga infatti in debita considerazione che, sovente, la documentazione audiovisiva di un bene culturale immateriale, per sua natura intrinsecamente intangibile, costituisce la principale – se non a volte l'unica – modalità di fedele conservazione, di riproducibilità e di trasmissione, contribuendo così a conferirne anche una rinnovata linfa vitale. Ciò può avvenire direttamente o indirettamente.

Forme dirette sono rappresentate dai documentari e da quelle opere che elevano determinate espressioni culturali immateriali a temi o a strumenti principali di comunicazione dell'opera stessa (si pensi, a titolo esemplificativo, all'utilizzo di una lingua minoritaria quale lingua originale dell'opera; alla rappresentazione di un rilevante episodio storico per una precisa comunità o, ancora, alla traduzione cinematografica di opere della letteratura locale o della tradizione orale comunitaria).

Forme indirette sono tutte le altre, che, a qualsiasi titolo, descrivono o comunque rappresentano, nell'ambito dell'opera – adeguatamente inserite in una sceneggiatura di più ampio respiro – beni culturali immateriali del territorio (ad

esempio, la registrazione dal vivo, o la ricostruzione scenica, di un particolare rito o di una peculiare tecnica dell’artigianato locale; o, ancora, i prodotti dell’enogastronomia locale e la relativa preparazione).

Ulteriore aspetto, invero complementare a quelli testé analizzati, nel quale le *film commission* giocano un ruolo da protagoniste nell’alveo del patrimonio culturale immateriale, è quello proprio del patrimonio culturale cinematografico e audiovisivo di per sé, in senso stretto, inteso (che ben rientra, peraltro, tra le “arti dello spettacolo” menzionate all’art.2 della *Convenzione UNESCO sul Patrimonio culturale immateriale*). Infatti, tra le *mission* delle commissioni cinematografiche, rientra spesso anche l’istituzione e la gestione di cineteche e di mediateche locali, che contribuiscono alla conservazione, alla catalogazione e alla perpetuazione del patrimonio cine-audiovisivo (anche tramite un costante aggiornamento tecnologico dei supporti di registrazione)¹³¹.

Non solo. Tra le ulteriori attività “collaterali” delle *film commission* nella promozione del patrimonio cinematografico ed audiovisivo si annovera spesso anche l’organizzazione di appositi *film festival*, strettamente legati al territorio.¹³² Siffatti eventi da un lato promuovono la cultura cinematografica, dall’altro, alimentando un circolo virtuoso, consentono l’apertura di un canale ulteriore per la valorizzazione dei luoghi del territorio di cui *la film commission* è espressione e presso i quali lo stesso *festival* è organizzato (e che non di rado coincide anche con alcune delle *locations* utilizzate proprio per girare l’opera, o le opere, oggetto della rassegna). Tali eventi mostrano la forza propulsiva e fluida delle *film commission*, e la loro attitudine non solo a conservare, ma anche ad alimentare e a creare nuovo patrimonio culturale.

¹³¹ Cfr. art. 1, co. 2, lett. h) del D.M. MiBACT 25 gennaio 2018, per quanto concerne la «collaborazione con le Regioni e con le Province autonome di Trento e Bolzano nell’ambito di iniziative di valorizzazione e promozione del patrimonio artistico cinematografico e audiovisivo, attraverso progetti di catalogazione, digitalizzazione e conservazione, anche a fini educativi e culturali, del patrimonio filmico e audiovisivo, anche tramite mediateche e cineteche».

¹³² V. A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., p. 278.

Le *film commission* partecipano pertanto sia allo sviluppo economico che a quello culturale di determinati territori, ponendosi quali vere e proprie “industrie culturali”, come definite dall’art. 4 co. 5 della *Convenzione sulla Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle diversità culturali* del 2005.

1.1 L’esperienza italiana

In Italia le *film commission* fanno la loro progressiva e frammentaria comparsa dalla seconda metà degli anni ’90, caratterizzandosi, come precedentemente si è avuto già modo di anticipare, per il loro stretto legame (se non vera e propria emanazione) con le amministrazioni regionali e/o locali. Il loro esordio riflette perciò quelle che sono state le vicende di un’affermazione, sempre più sentita e marcata, del regionalismo e dell’attuazione di politiche di decentramento anche in materia culturale.

All’indomani della piena attuazione, nel 1970, delle Regioni a Statuto ordinario, invero, ben scarni e generici erano i richiami alla materia culturale, e ancor meno al cinema e all’audiovisivo. Il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616¹³³, che attuavano alcune delle deleghe in materia di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e agli enti territoriali, si limitavano essenzialmente a decentrare alcune competenze in materia di biblioteche e musei, demandando a successive riforme organiche ulteriori interventi. Non sfugge, tuttavia, la rilevanza dell’embrionale principio posto dall’art. 49 del D.P.R. 616/77¹³⁴, che consentiva già da allora alle Regioni di

¹³³ Cfr. A. IUNTI, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, cit., p. 3.

¹³⁴ Art. 49 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616: «Le regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità regionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali. Le funzioni delle regioni e degli enti locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche, saranno riordinate con la legge di riforma dei rispettivi settori, da emanarsi entro il 31 dicembre 1979. Sono trasferite alle regioni le funzioni

svolgere attività di promozione educativa e culturale, d’interesse regionale, – menzionando al co. 2 anche il settore cinematografico – da realizzarsi con forme di sostegno ad istituti, enti, fondazioni e finanche tramite la costituzione di società pubbliche o partecipate.

Nei decenni seguenti, invero, non si registrano significative novità di rilievo. Dal 1985 in poi le Regioni reclamano il loro ruolo nella gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo (F.U.S.)¹³⁵; né il quadro normativo statale in materia apparve granché innovato dalla Riforma Bassanini che, agli artt. 18 e 156 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, rimetteva alla competenza statale la definizione degli indirizzi, e le relative funzioni amministrative, in materia di sovvenzioni al settore cinematografico.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione – come si è visto nel primo capitolo – le funzioni di “tutela” e “promozione” della cultura, di cui all’art. 9 Cost., vengono, dal novellato art. 117 Cost., in qualche modo scisse tra loro (ferme restando le forme d’intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali, rimesse alla legislazione statale, *ex art.* 118, co. 3). È espressamente riconosciuto, per la prima volta, un ruolo primario in capo alle Regioni nelle politiche pubbliche dirette, in via generale, all’attività di promozione e sostegno culturale (ivi compreso il settore cinematografico ed audiovisivo).

Ad ogni modo, si sottolinea come le *film commission* (in alcuni casi pure già attive all’epoca) non siano state contemplate dalla previgente normativa statale sul cinema (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28). Tale riforma, ancora muovendo da un approccio prevalentemente economicistico alla materia, fondato principalmente sul sistema delle sovvenzioni, sarà anzi interessata dall’intervento della Corte Costituzionale, la quale, in tale occasione, rilevò la

amministrative concernenti le istituzioni culturali di interesse locale operanti nel territorio regionale e attinenti precipuamente alla comunità regionale. L’individuazione specifica di tali istituzioni è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri competenti, previa intesa con le regioni interessate».

¹³⁵ Di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163. Sul punto di veda M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 176.

scarsa attenzione del legislatore statale nei confronti delle autonomie regionali. La Consulta, con una sentenza manipolativa (C. Cost., sent. 7 luglio 2005, n. 285)¹³⁶, oltre a ribadire la competenza statale nella definizione dei principi fondamentali del settore cinematografico¹³⁷, dichiarerà tuttavia l'illegittimità costituzionale di molte delle disposizioni dell' D. Lgs. 28/2004 nelle parti in cui non si erano previste forme d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni e Province Autonome. Tali disposizioni riguardavano, in particolare, l'adozione di alcune categorie di atti: la nomina delle sottocommissioni per la cinematografia (art. 8); la pubblicità indiretta all'interno dei film (art. 9); la gestione del F.U.S. e dell'erogazione dei finanziamenti e dei contributi, nonché del monitoraggio dell'impiego dei finanziamenti concessi (art. 12); la nomina della giuria per la selezione dei progetti da premiare mediante il conferimento di incentivi speciali e l'attribuzione di premi di qualità (art. 13); le modalità tecniche di gestione delle risorse relative alla promozione delle attività cinematografiche e il monitoraggio circa il loro impiego (art. 19).

Le prime *film commission* nascono e si sviluppano in Italia pertanto in assenza di vero e proprio quadro normativo statale e omogeneo di riferimento, connotate perciò da un certo qual "spontaneismo"¹³⁸. Solo più tardi, con la c.d.

¹³⁶ ECLI:IT:COST:2005:285

¹³⁷ «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 in quanto tali attività – diversamente opinando – risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi. In tal senso depone, altresì, la stessa preesistenza, rispetto alla riforma di cui al decreto impugnato, di una organizzazione operante, almeno in larga parte, a livello nazionale».(C. Cost., sent. 7 luglio 2005, n. 285).

¹³⁸ È stato osservato in proposito che «l'elemento che in qualche modo unifica e caratterizza la maggior parte delle Film Commission italiane, e che le differenzia sostanzialmente dalle altre istituzioni del cinema italiano, è quasi di tipo antropologico. I promotori, iniziatori, consulenti e gestori delle Film Commission sono mediamente giovani, molte sono le donne che le guidano (anche senza quote rosa), e c'è inizialmente un'estraneità marcata (e a volte una ostilità, ricambiata) rispetto ai riti, alle reti e ai meccanismi tradizionali del cinema italiano. In un primo momento le Film Commission vengono vissute (anche dal Ministero competente) come un corpo estraneo, tra fastidioso e irrilevante. Molto presto il quadro cambia. Le Film Commission (alcune, non tutte, muoiono e risorgono più volte) si strutturano, si irrobustiscono, occupano spazi non presidiati, si prendono funzioni nuove. E soprattutto iniziano a finanziare, in modo sempre meno episodico e più sostanzioso, le produzioni audiovisive attraverso

“Riforma Franceschini” del 2016, verranno per la prima volta recepite e disciplinate (quantomeno nei loro tratti essenziali) dal legislatore statale.

Negli anni '90 le amministrazioni regionali e locali intensificano le loro attività e politiche culturali anche nel settore cinematografico. All'inizio sono per lo più iniziative inerenti l'organizzazione di eventi, rassegne e festival cinematografici; successivamente, lo spettro d'azione si allarga, sino a comprendere l'intera filiera dell'audiovisivo: dalla formazione, alle riprese, alla post-produzione e distribuzione.¹³⁹

La prima *film commission* istituita in Italia è, nel 1997, l'*Emilia Romagna Film Commission*¹⁴⁰, seguita, nel 2000, dalla Regione Friuli Venezia Giulia¹⁴¹.

Nel 2006 si contavano, su tutto il territorio, circa una ventina di *film commission*, con molteplici vesti giuridiche e con funzioni eterogenee: di queste, circa il 50% erano rappresentate da uffici interni agli enti pubblici; il 20% erano associazioni culturali convenzionate con enti locali; il 15 % era costituito da fondazioni a partecipazione regionale e l'altro 15% da altre forme miste a compartecipazione pubblico-privata¹⁴². Nel 2011 si stimava fossero circa 50, di cui 30 effettivamente operative.¹⁴³

meccanismi incentivanti, dall'ospitalità alle troupe alla gratuità di location e permessi, fino alla creazione dei primi veri e propri fondi per il cinema e l'audiovisivo». A. ROCCO, *Tutto cominciò a Moab, Utah*, cit., p. 9.

¹³⁹ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 176.

¹⁴⁰ A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., p. 274.

¹⁴¹ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 176.

¹⁴² O. P. GHEDINI, *Le Film Commission: esperienze e prospettive*, cit., pp. 30-31.

¹⁴³ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 177.

2. RAZIONALIZZAZIONE DELLE FILM COMMISSION: DAGLI ARTT.2 E 4 DELLA L. 220/16 AL D.M. 28 GENNAIO 2018

Con l'art. 2, co. 1, lett. v) della L. 220/2016, per la prima volta nell'ordinamento statale, viene data una compiuta definizione ¹⁴⁴ delle *film commission*: «l'istituzione, riconosciuta da ciascuna regione o provincia autonoma, che persegue finalità di pubblico interesse nel comparto dell'industria del cinema e dell'audiovisivo e fornisce supporto e assistenza alle produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali e internazionali e, a titolo gratuito, alle amministrazioni competenti nel settore del cinema e dell'audiovisivo nel territorio di riferimento».

Siffatta enunciazione, invero alquanto generica e onnicomprensiva delle varie modalità d'azione delle *film commission* (il supporto e l'assistenza alle produzioni cinematografiche e audiovisive), tali da ricomprendere anche i c.d. *film fund* regionali (più dettagliatamente disciplinati dal successivo art. 4 co. 5 della medesima L. 220/2016, nonché dall'art. 2 del D.M. 25 gennaio 2018), pone tuttavia alcuni capisaldi:

- 1) la finalità di pubblico interesse;
- 2) la natura di istituzione pubblica o, comunque, riferibile ai pubblici poteri;
- 3) il riconoscimento a livello regionale;
- 4) la gratuità dei servizi resi nei confronti di una P.A. locale.

2.1 Le finalità di pubblico interesse e le attività svolte dalle film commission

Anzitutto viene esplicitata la finalità di pubblico interesse, perseguita quale fine esclusivo delle *film commission* regionali, nel comparto del cinema e

¹⁴⁴ Cfr. L. CASINI, *Il nastro dei sogni"? Il diritto pubblico del cinema e dell'audiovisivo*, "Aedon", n. 3, 2017, p. 3.

dall'audiovisivo. Sono perciò esclusi tutti quegli organismi, quali agenzie o società (del caso anche partecipate con capitali pubblici), che offrono sul mercato prestazioni di supporto e assistenza alle produzioni cinematografiche ed audiovisive con il fine ultimo prevalente del profitto.

La finalizzazione pubblica dell'azione culturale in materia appare un riflesso diretto dell'art. 9 Cost. ed, in particolare, delle politiche attive promozionali, di cui al primo comma, attribuite alla Repubblica. Ma, al contempo, sembra anche essere un risvolto applicativo della promozione delle autonomie locali, di cui al primo periodo dell'art. 5 Cost., e finanche uno strumento di tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.). Mentre, dal punto di vista del ruolo economico svolto dalle *film commission*, non può non osservarsi come il fine pubblico esplicitato e regolamentato dalla L. 220/2016, possa ricondursi a quei programmi e controlli che l'art. 41 co. 3 Cost. prevede siano posti dalla legge per indirizzare e coordinare, a fini sociali, l'attività economica pubblica e privata, in questo caso del settore cinematografico ed audiovisivo.

Da una lettura dell'art. 4, co. 4, della L. 220/2016, i campi d'intervento nei quali le Regioni e le Province autonome, per tramite delle *film commission*, esplicano i fini di pubblico interesse sono «la promozione del territorio sostenendo lo sviluppo economico, culturale e linguistico dell'industria audiovisiva; a tal fine, detti organismi possono offrire assistenza amministrativa e logistica alle imprese audiovisive che decidono di operare sul territorio, possono sostenere le iniziative cinematografiche e audiovisive che hanno luogo sul territorio, possono sostenere la formazione artistica, tecnica e organizzativa di operatori residenti sul territorio, possono promuovere attività dirette a rafforzare l'attrattività territoriale per lo sviluppo di iniziative e attività nel campo del cinema e dell'audiovisivo».

In concreto, è l'art. 1 del D.M. 28 gennaio 2018 ad individuare – con un elenco meramente esemplificativo e non tassativo – quelle che sono ritenute le attività di pubblico interesse, nel comparto dell'industria cinematografica ed audiovisiva, che possono essere svolte dalle *film commission* nel territorio di riferimento:

- a) sostegno allo sviluppo dell'industria cinematografica e audiovisiva nel territorio di competenza;
- b) assistenza amministrativa e logistica alle imprese audiovisive che intendono operare sul territorio regionale;
- c) sostegno alla realizzazione sul territorio regionale di iniziative cinematografiche e audiovisive;
- d) sostegno alla formazione artistica, tecnica e organizzativa di operatori residenti sul territorio;
- e) sostegno alle iniziative di potenziamento delle competenze nel cinema, nelle tecniche e nei media di produzione e di diffusione delle immagini e dei suoni, nonché di alfabetizzazione all'arte, alle tecniche e ai media di produzione e di diffusione delle immagini, in raccordo con il MiBACT e con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'art. 27, comma 1, lettera i), della legge n. 220 del 2016;
- f) promozione di attività dirette a rafforzare l'attrattività territoriale per lo sviluppo di iniziative e attività nel campo del cinema e dell'audiovisivo;
- g) collaborazione con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito delle iniziative promosse al fine di concorrere alla promozione e alla valorizzazione delle attività cinematografiche e audiovisive;
- h) collaborazione con le Regioni e con le Province autonome di Trento e Bolzano nell'ambito di iniziative di valorizzazione e promozione del patrimonio artistico cinematografico e audiovisivo, attraverso progetti di catalogazione, digitalizzazione e conservazione, anche a fini educativi e culturali, del patrimonio filmico e audiovisivo, anche tramite mediateche e cineteche. Tale disposizione recepisce in particolare il dettato dell'art. 4 co. 2 della L. 220/16, per cui «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano valorizzano e promuovono 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, per la valorizzazione delle iniziative regionali e locali, anche in rete con l'archivio della Cineteca nazionale»;

- i) assistenza alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito delle iniziative promosse da tali enti al fine di sostenere l'imprenditoria cinematografica e audiovisiva, anche attraverso convenzioni con il sistema bancario, per favorire l'accesso al credito a tasso agevolato;
- j) promozione del territorio regionale e valorizzazione dell'identità culturale e linguistica attraverso il cinema e l'audiovisivo.

Queste possono essere fondamentalmente ricondotte a quattro aree d'intervento:

- 1) le attività di sostegno economico ed amministrativo volte a sviluppare ed incentivare, nel territorio di competenza, la filiera produttiva del cinema e dell'audiovisivo strettamente intesa (lettere *a, b, f, i*). Il ventaglio delle politiche di incentivazione economica è altresì completato dalla possibilità di istituire specifici *film fund* regionali (di cui all'art. 2 del D.M. 28.01.18 e all'art. 4, co. 5, L. 220/16), nonché convenzioni bancarie per l'accesso agevolato al credito, destinato alle imprese operanti nel settore (art. 4, co. 6, L. 220/16);
- 2) l'istruzione e la formazione artistica, tecnica, organizzativa e culturale in materia di cinema ed audiovisivo (lettere *d, e*), diretta a formare, *sul* territorio, nuove figure professionali del settore da impiegare *nel* territorio, quale prospettiva di sviluppo principalmente, ma non esclusivamente, economica; all'uopo è consentita la stipula anche di apposite convenzioni con il M.I.U.R.
- 3) le attività e le iniziative per la conservazione e la promozione del patrimonio culturale cinematografico ed audiovisivo in quanto tale (lett. *c, g, h*). Oltre alla possibilità di istituire cineteche e mediateche regionali (che possono essere inserite nel più ampio

circuito dell'archivio della Cineteca nazionale), rientra nel campo d'azione della norma anche l'istituzione e l'organizzazione di apposite rassegne e *film festival*.

- 4) la promozione e la valorizzazione, per tramite delle *film commission*, del patrimonio culturale materiale ed immateriale – *lato sensu* inteso – del territorio di riferimento (lett. *j*). Si contempla quindi espressamente il ruolo del cinema e dell'audiovisivo quali veicoli di preservazione, trasmissione e conoscenza della diversità e dell'identità culturale, comprensiva, peraltro, anche dell'identità e del patrimonio linguistico di un territorio.

Per quanto concerne specificatamente l'ultimo punto, la tutela e la valorizzazione delle minoranze linguistiche è uno degli obiettivi di pubblico interesse della riforma, espressamente dichiarato come tale dall'art. 9 della L. 220/2016, che richiama all'uopo la L. 15 dicembre 1999, n. 482. Suddetta normativa, si ricorderà, assicura la tutela e la promozione, da parte della Repubblica, della lingua e della cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo (art.2). Vengono peraltro assicurate programmazioni *ad hoc* (art. 12) nell'ambito di appositi accordi tra il Ministero delle Comunicazioni e la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Completano poi il quadro di tutela e di promozione delle “minoranze” culturali e linguistiche in ambito cinematografico e audiovisivo (così affiancando il ruolo primario svolto comunque, in tal senso, dalle *film commission* regionali):

- in primo luogo, per effetto dell'art. 5, co. 1, lett. *b* della L. 220/16, l'equiparazione alla nazionalità italiana dell'opera (con gli incentivi e le tutele che ne derivano) delle riprese non solo girate in tutto o in parte in una lingua “minoritaria” (i), o comunque (ii) «ambientate, anche in parte, in regioni italiane in cui risiedono minoranze linguistiche» (come individuate dall'art. 2 L. 482/99 di cui sopra), ma

anche quelle (iii) «nelle quali siano presenti personaggi provenienti dalle medesime regioni», sino a ricomprendere (iv) le opere la cui ripresa sonora sia diretta integralmente o principalmente in dialetti italiani (accezione estensiva che, pertanto, è da ritenersi ulteriore e differente rispetto al concetto di “lingua” e, ancor più, di “minoranza linguistica riconosciuta”).

- In secondo luogo, viene riconosciuto alle imprese di distribuzione cinematografica ed audiovisiva (artt. 16 e 21 L. 220/16), per le spese complessivamente sostenute per la distribuzione nell’ambito di Regioni nelle quali risiedano minoranze linguistiche riconosciute ai sensi dell’art. 2 L. 482/99, un credito d’imposta per le opere prodotte in una lingua diversa da quella italiana, purché appartenente ad una delle minoranze linguistiche riconosciute (nella determinazione dell’aliquota, disciplinata dal D.M. 15 marzo 2018, si tiene conto della consistenza delle suddette comunità linguistiche).

2.2 La natura pubblica, il riconoscimento regionale e la gratuità dei servizi per le P.A.

In secondo luogo, e connesso al primo punto, le *film commission* recepite dal legislatore statale – come già si è avuto modo di evidenziare circa l’esperienza non solo italiana, ma anche europea – si conferma come debbano essere organismi strettamente connessi con i pubblici poteri. Quanto alla forma, l’elastica definizione «istituzione riconosciuta» lascia invero impregiudicata la scelta della veste giuridica che possono assumere, purché la stessa sia comunque direttamente (strutture amministrative) o indirettamente (es. fondazioni, associazioni, società *in house*) riconducibile ad una pubblica amministrazione di livello regionale.

Nulla si dice, invece, circa le modalità secondo le quali debba avvenire tale “riconoscimento”. Stante l’intrinseca fluidità del fenomeno, è comunque preferibile un’interpretazione sostanzialistica che rifugga da – talvolta superflui

o del tutto mancanti – atti formali di riconoscimento: per cui, oltre alle ipotesi di conclamato riconoscimento *ex se* nei casi di *film commission* istituite con atti normativi regionali, nonché quelle disciplinate e governate direttamente dalla stessa amministrazione (quali uffici da essa dipendenti), negli altri casi si potrà far ricorso ai noti parametri in materia di organismi di diritto pubblico e di controllo analogo.¹⁴⁵ In tali casi potrà sostenersi un riconoscimento “di fatto” qualora gli organi esecutivi pubblici designino la maggioranza degli amministratori della *film commission*; finanzia in modo esclusivo o prevalente la stessa ed esercitino, nei suoi confronti, pregnanti poteri di vigilanza e controllo.

L’istituzione *film commission* deve essere inoltre riconosciuta, specifica l’art. 2, dalle Regioni e dalle Province autonome. E questo è il terzo punto fermo posto dalla riforma: le *film commission* italiane contemplate dal legislatore statale non è sufficiente che siano espressione di una pubblica amministrazione *lato sensu* intesa (o a questa comunque riconducibili), ma, in senso più restrittivo e selettivo, è pure necessario che la stessa sia emanazione delle Regioni e delle Province autonome. Tale formulazione tende quindi intenzionalmente ad escludere, dall’alveo della normativa *de qua*, tutte quelle *film commission* – nonché quegli organismi, variamente denominati, aventi più o meno finalità e strutture analoghe – che siano espressione di livelli territoriali di governo sub-regionali. La riforma appare quindi non solo incanalare e indirizzare, recependolo e istituzionalizzandolo, un fenomeno – nato oltre quindici anni prima – connotato fino a quel momento, come detto, da un certo spontaneismo; ma sembra anche vedere con disfavore un’eccessiva proliferazione e frammentazione, ad ogni livello, di *film commission*, specie di quelle più piccole, prive di effettive capacità di sviluppo e sovente in concorrenza reciproca anche nell’ambito dello stesso territorio regionale.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Cfr. D. Lgs. 50/2016. Per una disamina sugli organismi di diritto pubblico si veda L. GIANI, *L’organizzazione amministrativa*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019, VI ed., p. 137 e ss.

¹⁴⁶ «Capita che in una regione ci siano due o tre Film Commission che operano in territori contigui e a volte sovrapposti; o che alla Film Commission ufficiale di una Regione se ne affianchi un’altra ufficiosa, con nome simile, ma sponsorizzata solo da qualche piccolo

Ultimo caposaldo, che in qualche modo compensa il “livellamento regionale” delle *film commission*, è rappresentato dalla necessaria gratuità dei servizi offerti quando gli stessi siano richiesti da (tutte) le pubbliche amministrazioni «competenti nel settore del cinema e dell'audiovisivo nel territorio di riferimento». La formulazione sembra ricomprendere anche le amministrazioni e gli enti di livello sub-regionale, quali i Comuni, che, pur non avendo attribuita una competenza diretta nel settore, sono comunque compartecipi nello sviluppo e nell’attuazione di politiche culturali.

2.3 Fondamento costituzionale della competenza regionale in materia di film commission

Sulla competenza regionale in materia di *film commission*, l’art. 4, co. 1, della L. 220/16 ribadisce in via generale che la promozione e la valorizzazione delle attività cinematografiche e audiovisive rientrano, senza dubbio alcuno, tra le materie di competenza concorrente. Fermo restando il ruolo che lo Stato riconosce in tal senso alle Regioni e alle Province autonome, la disciplina regionale delle *film commission* dovrà comunque attenersi al «rispetto dei requisiti stabiliti a livello nazionale, europeo ed internazionale» (co. 3).

Assurgendo a legge quadro statale (anche) con riferimento alle *film commission*, la L. 220/16 recepisce, così, quelle che erano state le indicazioni già fornite dalla Corte Costituzionale nelle menzionate sentenze n. 255/2004 ed, in particolare, nella n. 285/2005. In quest’ultima si affermava chiaramente 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», non essendo quindi possibile ricondurre agli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto

Comune. La confusione è dunque grande sotto il cielo (solo dopo alcuni anni si tenderà a una convergenza verso una dimensione regionale e a strutture con autonomia dall’ente sponsor, pur nell’ambito della sfera pubblica)». A. ROCCO, *Tutto cominciò a Moab, Utah*, cit., p. 9.

comma, Cost., materie di volta in volta definibili come “cinematografia”, “spettacolo”, “industria”, “commercio”, in quanto le prime due

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” (sentenza n. 255 del 2004).

Impropri appaiono anche i richiami alle materie dell'industria e del commercio, le quali, pur essendo evidentemente ricomprese nell'ambito complessivo delle materie nominate ed innominate dell'art. 117 Cost., non appaiono rilevanti nel caso di specie, poiché la disciplina in esame si connota come mezzo a fine rispetto alla natura delle attività medesime, che consistono in rappresentazioni artistiche e di comunicazione culturale propriamente riconducibili, nella loro dimensione prevalente ed imprescindibile, al settore della cultura.¹⁴⁷

La clausola di chiusura dell'art. 4 ult. co., estende poi l'applicabilità delle disposizioni sulle *film commission* anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i loro statuti – di rango costituzionale – e con le relative norme di attuazione. Sicché i principi fondamentali, espressi dalla normativa *de qua*, compongono la cornice essenziale entro cui i legislatori regionali speciali possono intervenire in materia, anche qualora il settore rientri nell'alveo delle loro competenze esclusive o primarie (che, evidentemente, ben può essere più ampio rispetto a quello previsto per le materie di competenza residuale attribuite alle Regioni a Statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, co. 3 Cost., e, ancor di più, rispetto a quelle di “mera” attuazione ed integrazione della normativa statale).

2.4 I film fund e gli incentivi regionali

Istituto parzialmente differente rispetto alle *film commission*, ma, come si vedrà, spesso strettamente connesso con esse, è quello del *film fund*. Con tale termine s'intendono tutti quei fondi, stanziati soprattutto dalle Regioni,

¹⁴⁷ C. Cost., sent. 7 luglio 2005, n. 285.

destinati a sostenere ed incentivare – sotto il profilo prettamente economico – la filiera del cinema e dell’audiovisivo nell’ambito del territorio di riferimento.

Spesso sono indirizzati alle fasi di sviluppo e di produzione dell’opera (circa il 65 % dei fondi nel 2011)¹⁴⁸, mentre con entità minore, sono destinati anche al resto della filiera, comprensiva dell’esercizio (15%), della distribuzione (10%) e della formazione e promozione (10%). A seconda dei casi, possono consistere in contributi a fondo perduto, erogati a seguito della pubblicazione di appositi bandi, oppure anche “a sportello” (ovverosia a richiesta e fino ad esaurimento dei fondi stanziati).¹⁴⁹

Il fenomeno ha avuto uno sviluppo non solo in Stati strutturati in forma federale come la Germania (dove, non a caso, si riscontra una maggiore diffusione di *film fund* – seppur con modelli prevalentemente privatistici – nei *Länder* sia per numero che per entità), ma anche in Stati storicamente centralistici come la Francia.¹⁵⁰

In Italia la nascita e la diffusione dei *film fund* coincide anzitutto con la tendenza (invero comune anche ad altri Stati U.E.) registrata a partire dai primi anni 2000 (e solo in parte superata con la “Riforma Franceschini”), di un complessivo economico disimpegno dello Stato negli investimenti nel settore cinematografico ed audiovisivo. Se nel 2002, a livello europeo, i fondi statali rappresentavano circa il 71% dei finanziamenti stanziati per il comparto (a fronte del 20% di quelli sub-statali e del 9% di quelli sovranazionali), nel 2007, appena cinque anni più tardi, erano sensibilmente scesi al 35%, mentre quelli sub-statali erano saliti al 56%¹⁵¹. Nel 2006, in Europa, si contavano circa 130 fondi sub-statali, che nel 2010 erano diventati già 150.

¹⁴⁸ Dati: ANICA, 2011.

¹⁴⁹ A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., pp. 277-278.

¹⁵⁰ *Ivi*, p. 278.

¹⁵¹ Dati: ANICA, 2011.

In secondo luogo, ulteriore fattore che ha contribuito allo sviluppo dei *film fund* italiani è stato il dibattito costituzionale sul riparto di competenze, in materia di cinema ed audiovisivo, tra Stato e Regioni. Se la riforma del Titolo V della Costituzione aveva delineato un sistema per cui la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, la promozione e l'organizzazione di attività culturali, il sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi, il commercio e l'industria sono materie attribuite alla competenza legislativa concorrente, non altrettanto lineari erano stati i legislatori regionali e quello statale nel declinare le proprie potestà in materia conformemente all'indicazione costituzionale. Dapprima la sentenza della Corte Costituzionale n. 255/2004, poi la successiva sent. n. 285/2005, relativa alla previgente legge sul settore cinematografico (L. 28/2004, c.d. legge "Urbani"), avevano chiarito che la materia *de qua* rientrava senz'altro tra le competenze legislative concorrenti, con possibilità, pertanto, di interventi diretti da parte del legislatore regionale, che non deve quindi essere compreso dallo Stato (senza perciò ammettere, viceversa, la possibilità di teorizzare possibili "spacchettamenti" di singole aree d'intervento, che alcune Regioni avevano teorizzato al fine di attrarle nell'alveo della propria competenza residuale), fermi restando i principi dettati in materia dal legislatore statale. Tale ultima considerazione vale, tanto più, nel settore degli incentivi e dei fondi alla cultura che, in quanto attratti dalla disciplina sugli aiuti di Stato, costituisce un vincolo – tanto per il legislatore statale, quanto per quello regionale (art. 117 co.1 Cost.) – discendente direttamente dai trattati europei.

Molti dei *film fund* regionali sono oggi gestiti direttamente dalle *film commission* regionali.¹⁵² Si osserva, ad ogni modo, come l'apporto dei fondi pubblici regionali sia notevolmente incrementato nel corso degli anni: si stima

¹⁵² M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 178. Cfr. F. D'URSO, *Fondi e territori*, in AA. VV., *Rapporto Cinema 2018. Spettatori, strumenti, scenari*, Fondazione Ente dello Spettacolo-Università S. Cuore Milano (in collaborazione con MiBACT-Direzione Generale Cinema e Istituto Luce), 2018, pp. 196-201.

che nel periodo 2006-2010 le Regioni abbiano erogato complessivamente 116 milioni di euro¹⁵³. Pur in un quadro normativamente frammentato

in soli quattro anni (2006-09) le risorse sono quintuplicate e hanno raggiunto nel 2009 un totale di 29,6 milioni di euro, di cui circa il 40% è stato speso per il cinema. I dati sulla spesa degli enti regionali appaiono ancor più interessanti se confrontati con quelli nazionali: tra il 2007 ed il 2009 i fondi nazionali per il cinema sono diminuiti di 12,1 milioni, una sorta di «gap» compensato da un aumento di 13 milioni dei fondi regionali stanziati nello stesso periodo. E ancora: nel 2010 sono stati rilevati in Italia 25 fondi attivi in 14 regioni che hanno erogato un contributo medio per produzione di 146 mila euro (indipendentemente dalla tipologia di progetto).¹⁵⁴

L'art. 4, co. 5, della L. 220/16 prevede oggi espressamente che alle *film commission* possa essere affidata la gestione di appositi *film fund* pubblici. Pur emergendo, in proposito, la discrezionalità in capo alle Regioni e alle Province autonome – che ben potrebbero, quindi, valutare anche l'eventuale creazione di *film fund ad hoc* (differenti e separate rispetto alle *commission*) – il legislatore statale sostanzialmente recepisce e conferma quella che era la tendenza già in atto nel Paese, di un *continuum* tra *film commission* e *film fund*.

Ad ogni modo, i fondi all'uopo stanziati, qualora il legislatore regionale abbia optato per la gestione del *film fund* in capo alla stessa *film commission* (scelta oggi maggioritaria, adesso espressamente riconosciuta ai sensi dell'art. 4 della L. 220/16 e del D.M. 25 gennaio 2018) – viene specificato – debbono essere necessariamente essere «stanziati tramite la regione o la provincia autonoma», potendo gli stessi, comunque, derivare anche dai fondi europei previsti per il settore.

Le modalità tecniche di gestione di tali fondi in capo alle *film commission* sono disciplinate secondo gli indirizzi e parametri generali, come definiti nel D.M. 25 gennaio 2018 e a seguito di una previa intesa con la

¹⁵³ Dati ANICA, riportati sia in A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., pp. 277-278, che in M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 178

¹⁵⁴ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 178

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. In ogni caso, si specifica, gli stessi sono definiti nel rispetto della normativa europea.

2.4.1 *Film fund* regionali e la disciplina europea degli aiuti di Stato

L'inciso «nel rispetto della normativa europea» contenuto nell'art. 4, co. 5, L.220/16 e riferito all'attribuzione alle *film commission* della gestione e dell'erogazione di appositi fondi, è un richiamo evidente alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato. Come in precedenza osservato, l'art. 107 TFUE contempla la possibilità di escludere dal generale divieto «gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune» (par. 3, lett. d).¹⁵⁵ Resta ferma, in ogni caso, l'indifferenza del diritto europeo rispetto a quale livello territoriale (statale, regionale o locale) sia stato erogato l'aiuto, rilevando unicamente la natura pubblica degli stessi (pertanto, in caso di eventuali profili di incompatibilità, i contributi erogati da più soggetti pubblici saranno valutati cumulativamente).¹⁵⁶

Ad analizzare dettagliatamente il quadro degli aiuti di Stato nel settore cinematografico ed audiovisivo, fornendo le prime indicazioni in materia, è intervenuta la Comunicazione della Commissione U.E. 2013/C332/01 del 15 novembre 2013. Dopo aver esordito (punto 1) che «le opere audiovisive, e in particolare quelle cinematografiche, rispecchiano la varietà culturale delle diverse tradizioni e storie degli Stati membri dell'UE e delle loro regioni e svolgono pertanto un ruolo di primo piano nel delineare le identità europee», analizza (punto 6) il volume complessivo degli aiuti pubblici al settore in tutta l'Unione Europea, stimati – comprendendo 600 regimi diversi tra fondi statali, regionali, locali e della stessa U.E. – in circa 3 miliardi di euro l'anno.

¹⁵⁵ V. punto 51 della Comunicazione della Commissione U.E. 2013/C332/01.

¹⁵⁶ Vedasi il punto 54 della Comunicazione della Commissione U.E. 2013/C332/01.

Viene poi ribadito (punto 26), per quanto concerne specificatamente la tutela e la promozione delle diversità culturali e linguistiche, il preminente interesse culturale – anche su base regionale – degli aiuti *de quo*, con il conseguente ed inevitabile vantaggio per le imprese cinematografiche locali, di quel territorio e di quella comunità, che è considerato un effetto insito ed ammesso ai sensi del diritto europeo.¹⁵⁷

Le libertà – in questo caso quelle economiche – possono essere limitate dagli Stati membri unicamente: 1) per motivi imperativi di interesse generale e 2) a condizione, in ogni caso – giusto il principio di proporzionalità – che tale compressione sia adeguata a raggiungere l'obiettivo prefissato, non potendo spingersi oltre quanto sia necessario. Orbene, le «caratteristiche specifiche dell'industria cinematografica e in particolare la sua estrema mobilità e la promozione della diversità delle espressioni culturali e della cultura e delle lingue nazionali possono rappresentare un motivo imperativo di interesse generale e giustificare una restrizione dell'esercizio delle libertà fondamentali» (punto 30). A tal fine, pertanto, sono ammissibili quegli aiuti pubblici – anche regionali – che prevedano, quale condizione, determinate quote obbligatorie di spesa sul territorio (punti 26 e ss.).

Nel dettaglio, è poi il successivo Regolamento n. 651/2014 del 17 giugno 2014 della Commissione Europea che, oltre al punto 73 dei considerando, contempla all'art. 54 le condizioni cui i regimi di aiuti per la sceneggiatura, lo sviluppo, la produzione, la distribuzione e la promozione di opere audiovisive sono considerati compatibili con il mercato interno ed

¹⁵⁷ «Dal momento che la diversità linguistica costituisce un importante elemento della diversità culturale, tutelare e promuovere l'uso di una o più lingue di uno Stato membro è un modo per promuovere la cultura. Conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte, sia la promozione della lingua di uno Stato membro che una politica culturale possono rappresentare un motivo inderogabile di interesse generale che giustifica una restrizione della libera prestazione di servizi. Pertanto, gli Stati membri possono imporre, come una delle condizioni per la concessione di un aiuto, che il film sia prodotto in una determinata lingua, quando è assodato che tale criterio è necessario e adeguato ai fini del conseguimento di un obiettivo culturale nel settore audiovisivo e che esso può favorire la libertà di espressione delle diverse componenti sociali, religiose, filosofiche o linguistiche di una determinata regione. Il fatto che tale criterio possa, nella pratica, costituire un vantaggio per le imprese di produzione cinematografica che lavorano nella lingua cui tale criterio si riferisce appare insito nell'obiettivo perseguito». Comunicazione della Commissione U.E. 2013/C332/01, punto 26.

esentati dalla procedura di previa notifica alla Commissione di cui all'art. 108, par. 3 TFUE. Tra queste, si rammenta il divieto di riservare gli aiuti ad attività specifiche della produzione o a singole parti della catena di valore della stessa, escludendo in ogni caso l'ammissibilità di tale regime di aiuti qualora gli stessi siano destinati ad infrastrutture degli studi cinematografici (art. 54, par. 8 Reg. 651/2014).

Si ribadisce, inoltre, il principio di non discriminazione, per cui gli aiuti non possono essere riservati esclusivamente ai cittadini dello Stato membro che li concede. Viene altresì specificato (art. 54, par. 9) che i beneficiari non debbano necessariamente rivestire la forma imprenditoriale (come costituita a norma del diritto commerciale nazionale): lo scopo è consentire anche ad enti senza fine di lucro, nonché ad altre amministrazioni pubbliche, di poter beneficiare dei fondi in materia, in considerazione della preminente rilevanza culturale del settore; e ciò poiché, come recita il punto 73 del considerando del suddetto Regolamento:

le opere audiovisive svolgono un ruolo essenziale nel formare le identità europee e riflettono le diverse tradizioni degli Stati membri e delle regioni. Mentre tra i film realizzati al di fuori dell'Unione vi è una forte concorrenza, la circolazione dei film europei al di fuori del loro paese di origine è limitata a causa della frammentazione in mercati nazionali o regionali. Il settore è caratterizzato da elevati costi di investimento, dalla percezione di scarsa redditività a causa di un pubblico ristretto e dalle difficoltà di generare finanziamenti privati aggiuntivi.

Posto che gli aiuti possono interessare la pre-produzione, la produzione e la distribuzione (art. 54, par. 3, Reg. UE 651/14), per quanto concerne più specificatamente ciò che interessa l'attività dei *film fund* e delle *film commission*, viene espressamente consentito che l'aiuto pubblico possa essere subordinato ad obblighi di spesa a livello territoriale (in questo caso nella singola Regione o Provincia autonoma). In tal caso si prevede che i regimi di aiuti alla produzione di opere audiovisive possano:

- a) imporre che fino al 160 % dell'aiuto concesso a favore della produzione di una determinata opera audiovisiva sia speso sul territorio;

- b) calcolare l'importo dell'aiuto concesso alla produzione di una determinata opera audiovisiva in termini di percentuale delle spese relative alle attività di produzione effettuate.

In ogni caso, viene fissato un doppio limite all'imposizione degli obblighi di spesa sul territorio per i singoli progetti: il minimo non può essere superiore al 50% del bilancio totale di produzione; il massimo non può eccedere l'80%.

2.4.2 *Film fund* nel D.M. 25 gennaio 2018

L'art. 2 del D.M. 25 gennaio 2018 attua l'art. 4 co. 5 della L. 220/16, ed è stato emanato a seguito della definitiva intesa sul testo, intervenuta in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome, nella seduta dell'11 gennaio 2018.

Il co. 1 prospetta ben quattro tipologie di *film fund* che possono essere stanziati dalle Regioni e dalle Province autonome:

- 1) affidati alla gestione delle *film commission*;
- 2) gestiti direttamente dalle stesse Regioni o Province autonome;
- 3) affidati ad altri soggetti pubblici;
- 4) affidati a soggetti privati¹⁵⁸.

In ogni caso, vengono stabiliti una serie di parametri ed indirizzi (co. 2) cui le Regioni e le Province autonome debbono attenersi:

- a) le condizioni di ammissibilità ai fondi: le risorse debbono essere destinate per le finalità previste dall'art.4 della L. 220/2016. Le misure devono, in ogni caso, essere coerenti con l'impianto complessivo di sostegno delineato con i contributi e benefici, «avvalendosi, laddove possibile, delle qualifiche e dei riconoscimenti attribuiti ai sensi della

¹⁵⁸ In quest'ultimo caso, non v'è dubbio alcuno che tali soggetti, nelle procedure di competenza, soggiaceranno alle norme in materia di procedimenti amministrativi e di diritto d'accesso agli atti di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241, giusto il disposto dell'art. 1, co. 1-ter della medesima legge. Dovranno perciò assicurare il rispetto dei principi di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza in guisa da garantire «un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni»

medesima legge» (il riferimento è, tra l'altro, alle condizioni previste per il riconoscimento della nazionalità italiana dell'opera);

b) l'entità delle risorse erogabili: è richiesto il rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato, con particolare riguardo ai limiti di intensità dell'aiuto, tenendo altresì conto dell'eventuale cumulo con gli ulteriori aiuti, in qualsiasi forma concessi, anche da parte statale (potranno perciò essere esclusi o limitati gli aiuti per quei progetti che abbiano già usufruito, in tutto o in parte, di analoghi benefici a livello statale e/o regionale in un dato arco temporale); in secondo luogo, le modalità della contribuzione dovranno essere coerenti con le disposizioni contenute nella L. 220/2016 e i relativi decreti attuativi (in ragione della preminente finalità culturale dell'aiuto *de quo*, potranno ad esempio essere preferiti, nella valutazione dei titoli e/o nelle risorse erogabili al singolo progetto, quelle imprese cinematografiche e quei progetti che siano espressione di una specifica identità culturale o linguistica).

c) La definizione dei procedimenti amministrativi per l'assegnazione delle risorse: è prescritta la pubblicità e la trasparenza di appositi bandi per l'assegnazione delle risorse (che dovranno esplicitare dettagliatamente i criteri di selezione e valutazione analitica cui sarà vagliato ogni singolo progetto), nonché la certezza nei tempi di erogazione delle medesime. Troverà pertanto applicazione, in via generale, la L. 241/90 (salve le eventuali specificazioni *in melius* contenute nella normativa di livello regionale), soprattutto per quanto concerne le garanzie di contraddittorio procedimentale e per la disciplina in materia di accesso agli atti. I procedimenti dovranno comunque essere improntati alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure di selezione, di assegnazione, nonché di rendicontazione e monitoraggio dei contributi e dei benefici, ivi inclusa la relativa modulistica (lett. f).

d) adeguati sistemi di monitoraggio e controllo dell'utilizzo delle risorse, nonché la previsione di specifiche procedure di restituzione e di sanzione;

- e) la fissazione delle condizioni, e dei limiti minimi e massimi, nel rispetto della normativa europea e di quella statale, dell'entità della spesa da effettuarsi sul territorio (quale vincolo, tra gli altri, cui può essere subordinata l'erogazione dei fondi).

3. IL COORDINAMENTO DELLE FILM COMMISSION

Un'esigenza particolarmente sentita tra le *film commission*, fin dagli albori, è quella di dotarsi di forme di reciproco coordinamento. Certamente ogni *commission* ambisce alla massima attrattività e sviluppo per il territorio di riferimento. Purtroppo, un'eccessiva frammentazione del settore, unitamente ad un'accesa competizione reciproca, e finanche all'esigenza di aprirsi a nuovi mercati e alle produzioni internazionali, sono stati sovente validi motivi sufficienti per mettere a fattor comune le rispettive esperienze e progettualità. Coordinamento quindi necessitato, in guisa da potenziare azioni reciproche (non ultima, la visibilità all'estero di piccole ma interessanti realtà) in vista di maggiori benefici e più alti obiettivi, altrimenti di difficile portata qualora ci si limitasse a concepire l'istituto quale monade, avulsa dalle produzioni nazionali ed internazionali ed in forzata e scontata competizione con le altre *film commission*.

Tali esigenze nei decenni hanno spinto le *film commission*, su più livelli, a darsi forme di coordinamento, nazionali ed internazionali. Non sorprende, quindi, che anche siffatti *network* siano nati anch'essi spontaneamente, caratterizzandosi per la loro natura "orizzontale", non istituzionalizzati (anche se spesso costituiscono un valido interlocutore per le istituzioni pubbliche preposte in materia di cinema ed audiovisivo) e autogestiti dalle stesse *film commission* partecipanti.

Rientrano tra i coordinamenti "orizzontali" associazioni quali l'*Italian Film Commissions* a livello italiano; l'*European Film Commissions Network - E.U.F.C.N.* in ambito europeo e, nel panorama mondiale, l'*A.F.C.I.-Association of Film Commissioners International*.

Anche in questo caso il legislatore statale ha recepito il fenomeno – istituzionalizzandolo – soltanto in un momento successivo alla sua nascita. Con la L. 220/16 viene infatti creato il primo vero e proprio coordinamento “verticale” tra le *film commission* regionali italiane: il Coordinamento nazionale delle Film Commission (che affianca, senza sostituirla, le forme di coordinamento orizzontale).

3.1 *Il coordinamento “orizzontale” delle film commission: “Italian Film Commissions”, “EU.F.C.N. (European Film Commissions Network)” e “A.F.C.I.”*

Lo sviluppo del fenomeno ha spinto nel 1999 l'Agenzia per la Promozione del Cinema Italiano (*Italia Cinema*), il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il Ministero del Commercio Estero, il Ministero degli Affari Esteri e l'Istituto nazionale per il Commercio Estero (I.C.E.) a promuovere la prima conferenza nazionale con le prime *film commission* operanti in Italia.¹⁵⁹ Dall'incontro, in cui furono definite le prime linee guida destinate ad orientare l'attività e il settore, a seguito della sottoscrizione di un protocollo d'intesa nasce, nel 2001, il Coordinamento Nazionale delle Film Commission Italiane¹⁶⁰ (che oggi, con forma giuridica dell'associazione, denominata *Italian Film Commissions*, riunisce 19 delle principali *film commission* regionali¹⁶¹ operanti

¹⁵⁹ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 176

¹⁶⁰ O. P. GHEDINI, *Le Film Commission: esperienze e prospettive*, cit., p. 32. Cfr. A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., p. 274-275.

¹⁶¹ *Apulia Film Commission; Emilia Romagna Film Commission; Film Commission Regione Campania; Film Commission Torino Piemonte; Film Commission Vallée d'Aoste; Fondazione Calabria Film Commission; Fondazione Sardegna Film Commission; Fondazione Veneto Film Commission; Friuli Venezia Giulia Film Commission; Genova Liguria Film Commission; IDM Südtirol – Alto Adige; Lombardia Film Commission; Lucana Film Commission; Marche Film Commission; Roma Lazio Film Commission; Sicilia Film Commission; Toscana Film Commission; Trentino Film Commission; Umbria Film Commission.*

in Italia), finanziato sia dalle commissioni aderenti, che dallo stesso Ministero dei Beni Culturali.

L'associazione, fin dagli albori, ha supplito a quelle nascenti esigenze di coordinamento sia orizzontale – tra *film commission* regionali – che, in una forma embrionale, anche verticale, tra Stato e Regioni¹⁶². Scopo principale non è solo quello di mettere a fattor comune le rispettive esperienze, ma anche di interfacciarsi con le amministrazioni pubbliche, finanche adottando strategie comuni soprattutto per attirare gli investimenti esteri: tra i risultati ottenuti vi è da menzionare, infatti, anche la possibilità di avvalersi della sede dell'I.C.E. aperta a Los Angeles per agevolare diretti rapporti con Hollywood.¹⁶³

Ulteriore rilevante frutto delle proficue interlocuzioni tra l'associazione e il MiBACT, soprattutto a seguito della riforma di cui alla L. 220/16, è rappresentato dalla creazione, in collaborazione con l'Istituto Luce, del portale *web Italy For Movies*.¹⁶⁴ Il portale, creato nel 2017 su impulso delle Direzioni Generali Cinema e Turismo del MiBACT a seguito di un apposito protocollo d'intesa, fornisce un ricco *database* nazionale delle *location* e degli incentivi (sia i *film fund* che bandi relativi ad altre agevolazioni) alla produzione cinematografica e audiovisiva. Una vera e propria “vetrina” a disposizione di tutti gli operatori e gli investitori del settore. Tra le sezioni consultabili – come dichiarato dallo stesso sito – vi è un catalogo delle *locations*, articolato per singoli territori e consultabile attraverso un motore di ricerca organizzato (per ubicazione territoriale, tipologia di *location*, classificazione edifici e siti, epoca storica, dettagli ambientali, contatti organizzativi); una guida agli incentivi internazionali, nazionali e regionali a sostegno dei produttori nonché alle agevolazioni tecniche offerte dalle *film commission*, nonché una mappatura su

¹⁶² funzione, quest'ultima, oggi in parte assolta dall'omonimo Coordinamento nazionale delle Film Commission, articolazione amministrativa istituita presso la Direzione generale del Cinema del MiBACT ai sensi del D.M. 25 gennaio 2018)

¹⁶³ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 176

¹⁶⁴ Raggiungibile alla pagina internet www.italyformovies.it.

base regionale dei film e delle opere audiovisive realizzate con foto, video e collegamenti ai siti delle produzioni.¹⁶⁵

Nel 2019 il ruolo dell'associazione è stato peraltro in qualche misura "istituzionalizzato": il vigente regolamento interno del Coordinamento nazionale delle Film Commission, adottato ai sensi dell'art. 1 co. 4 del D.M. 25 gennaio 2018, prevede che due membri dell'associazione *Italian Film Commissions* siano ammessi alle riunioni del Coordinamento Nazionale (art.1, co. 4 reg.); inoltre, si affidano espressamente all'associazione *Italian Film Commissions* le funzioni di segreteria generale dello stesso Coordinamento Nazionale (art. 3 reg.).

In ambito europeo è poi attivo il coordinamento a cura dell'associazione *European Film Commissions Network*. Nato nel 2007 a Bruxelles, l'EU.F.C.N. è preceduto dalle esperienze di coordinamento embrionale a Malaga nel 2004; nel 2005 a Berlino venne poi sottoscritta la Dichiarazione di costituzione del coordinamento.¹⁶⁶ Ricomprende oggi oltre novanta *film commission* (tra le quali dodici italiane)¹⁶⁷ provenienti da trenta paesi europei, ponendosi quale interlocutore privilegiato con gli investitori internazionali e con le istituzioni pubbliche, *in primis* quelle dell'Unione Europa (anche al fine di agevolare l'accesso a specifici fondi U.E. stanziati per il settore). Funge anche da organo di autoregolamentazione, mediante la pubblicazione di *best practices*.

Nel panorama globale opera poi la più risalente organizzazione no-profit dedicata al coordinamento internazionale delle *film commission*: l'A.F.C.I. –

¹⁶⁵ Tra le recenti iniziative, si segnala la costituzione del fondo co-finanziato dall'*Italian Film Commission* e da *Netflix* per il sostegno economico alle maestranze del comparto cinematografico ed audiovisivo in crisi a seguito dell'emergenza epidemiologica Covid-19. Il fondo, dell'importo complessivo di 1 milione di euro, prevede l'erogazione di contributi individuali, fino ad esaurimento, pari a 800 euro (vedasi la pagina web dedicata <http://www.fondoifcnetflix.it/>).

¹⁶⁶ Si vedano le informazioni contenute nel sito ufficiale: <http://eufcn.com/about-us/> (url consultato il 12.05.2020)

¹⁶⁷ Che coincidono solo parzialmente con alcune di quelle che sono anche membri dell'*Italian Film Commissions*: *Film Commission Regione Campania*, *Film Commission Torino Piemonte*, *Fondazione Calabria Film Commission*, *Fondazione Sardegna Film Commission*, *Friuli Venezia Giulia Film Commission*, *Genova Liguria Film Commission*, *IDM Film Fund & Commission of South Tyrol*, *Lombardia Film Commission*, *Messina Film Commission*, *Roma Lazio Film Commission*, *Trentino Film Commission*, *Veneto Film Commission*.

Association of Film Commissioners International. Fondata nel 1975 a Los Angeles, raccoglie oggi oltre 300 *commissions* da tutto il mondo (tra le quali la *Fondazione Sardegna Film Commission* e la *Roma Lazio Film Commission*). Oltre all'organizzazione e alla promozione di eventi (quali, dal 1985, del *Location Expo*, la «prima mostra di location al mondo»¹⁶⁸), altre attività di rilievo dell'A.F.C.I. sono l'emanazione e la raccolta di apposite *best practices*, nonché l'organizzazione di programmi formativi per gli operatori del settore. In tal senso si menzionano i cicli annuali di seminari e conferenze *Cineposium*, il primo dei quali organizzato fin dal 1976. A cura poi del *A.F.C.I. University* – costola dell'organizzazione dedicata alla formazione – vengono erogati corsi professionali in *Film Commission Fundamentals* e *Film Commission Professional*, nonché attivati master dedicati in *Management for Film Commissioners*, *Economic Development for Film Commissioners* e *Advanced Studies in Filmmaking*.

Non sfugge, tuttavia, come l'attuale compagine della *governance* dell'A.F.C.I. sia a prevalente guida statunitense¹⁶⁹, oltre che strettamente legata ai grandi nomi dell'industria cinematografica, audiovisiva e informatica¹⁷⁰.

3.1.1 I coordinamento orizzontale dei film fund: *Cineregio*

Analogamente ai coordinamenti delle *film commission*, a livello europeo è attivo *Cineregio*. Fondata nel 2005 come associazione *no-profit* di diritto

¹⁶⁸ A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, cit., p. 275.

¹⁶⁹ Su 11 membri dell'attuale *Board of Directors*, ben 6 – compreso il presidente – rappresentano *film commission* statunitensi.

¹⁷⁰ L'*Advisory Board* è attualmente composto da rappresentanti di: *Walt Disney Studios*, *Warner Bros. Entertainment*, *Sony Pictures*, *Facebook*, *Apple*, *YouTube*, *NBCUniversal*, *Entertainment Partners*, *Dick Cook Studios*, *Viacom*, *HBO*, *New Regency* (dati reperibili sul sito ufficiale A.F.C.I. sulla pagina <http://afci.org/about-afci/#key-executives> – Url consultato il 12.05.2020).

belga, raccoglie oggi 50 *film fund* di 12 paesi membri dell'Unione Europea, oltre alla Svizzera e alla Norvegia.

Il *network*, oltre ad costituire un centro di interscambio e di coordinamento europeo dell'azione delle *film found* associate, funge anche da interlocutore privilegiato con le istituzioni europee e con l'UNESCO. Organizza inoltre appositi seminari e contribuisce alla formazione destinata agli operatori del settore.¹⁷¹

L'attuale esecutivo di *Cineregio* è composto da sei membri; tra questi si segnala la rappresentanza della *Fondazione Sardegna Film Commission*.

3.2 Il coordinamento verticale: il Coordinamento Nazionale previsto dal D.M. 28 gennaio 2018

Il D.M. 28 gennaio 2018, recependo anche in questo caso le tendenze già ampiamente in atto a livello nazionale ed internazionale, ha istituzionalizzato per la prima volta un Coordinamento nazionale delle *film commission* operanti nel territorio dello Stato (*rectius*: di quelle disciplinate ai sensi della L. 220/16 e riconosciute a livello regionale).

L'organismo, attivo fin dal luglio 2018, è incardinato presso la Direzione Generale Cinema del MiBACT e, come specificato dall'art. 1, co. 4, del summenzionato D.M., svolge attività di analisi, comparazione e proposta, a fini di un'armonizzazione degli interventi statali e regionali a favore del settore cinematografico e audiovisivo. Monitora altresì l'attuazione delle politiche territoriali in materia; svolge, inoltre, funzioni d'iniziativa per quanto concerne la promozione della produzione cinematografica ed audiovisiva italiana all'estero.

Sono membri del Coordinamento (art. 1, co. 3, D.M. 28 gennaio 2018):

- a) quale rappresentante del MiBACT, il Direttore generale Cinema o un suo delegato, che la presiede;

¹⁷¹ Cfr. https://www.cineregio.org/about_cine-regio/ (Url consultato il 12.05.2020).

- b) un rappresentante delle *Film Commission* per ciascuna Regione o Provincia autonoma (purché previste dal rispettivo ordinamento della amministrazione regionale o provinciale). La Regione o Provincia autonoma che abbia riconosciuto e sostenga più di una *Film Commission* designa comunque un unico rappresentante;
- c) un rappresentante di ciascuna Regione o Provincia autonoma che finanzi almeno una *Film Commission*.¹⁷²

L'art. 1, co. 4, del D.M. ha previsto che il Coordinamento stabilisca «le proprie modalità di organizzazione e funzionamento»; all'uopo è stato emanato, nel 2019, un apposito regolamento interno di organizzazione e funzionamento.

Tale regolamento ha esteso la partecipazione alle riunioni (art.1, co. 4)¹⁷³ anche a due esponenti dell'Associazione *Italian Film Commissions* (cui, come accennato in precedenza, ai sensi dell'art. 3 reg., sono peraltro state affidate le funzioni di Segreteria Generale), nonché, su proposta del Presidente del Coordinamento, o su richiesta di almeno tre componenti, anche ad ulteriori soggetti esterni, la cui presenza sia ritenuta utile in ragione della comprovata esperienza o in relazione agli argomenti trattati.

Sotto il profilo funzionale (art.2 reg.), è previsto che il Coordinamento si riunisca almeno con cadenza semestrale (art.2 co.1). Il *quorum* per la validità delle deliberazioni è fissato in almeno cinque *film commission* partecipanti e in altrettante cinque Regioni o Province autonome rappresentate (co. 5). Le decisioni sono assunte a maggioranza semplice; in caso di parità il voto del Presidente è decisivo (co. 8). È inoltre previsto che i verbali delle riunioni siano inoltrati anche alla Direzione Centrale Cinema del MiBACT (co. 12).

¹⁷² Qualora accada che lo stesso soggetto designato rappresenti contemporaneamente sia la Regione o Provincia autonoma, sia la relativa *film commission* di riferimento, il regolamento interno del Coordinamento prevede, all'art. 2, co. 9, che il suo voto valga il doppio.

¹⁷³ Che è gratuita, salvo l'eventuale rimborso spese a carico delle Amministrazioni di appartenenza.

Capitolo Quarto

**LE FILM COMMISSION
NELL’ESPERIENZA REGIONALE**

SOMMARIO: 1. La natura giuridica delle film commission regionali. – 2. Film commission e film fund: normativa e differenze nelle singole Regioni e Province autonome. – 2.1 Abruzzo. – 2.2 Basilicata. – 2.3 Calabria. – 2.4 Campania. – 2.5 Emilia-Romagna. – 2.6 Friuli Venezia Giulia. – 2.7 Lazio. – 2.8 Liguria. – 2.9 Lombardia. – 2.10 Marche. – 2.11 Piemonte. – 2.12 Puglia. – 2.13 Sardegna. – 2.14 Sicilia. – 2.15 Toscana. – 2.16 Umbria. – 2.17 Valle d’Aosta/Vallé d’Aoste. – 2.18 Veneto. – 2.19 Provincia Autonoma di Trento – 2.20 Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen-Südtirol.

**1. LA NATURA GIURIDICA DELLE FILM COMMISSION
REGIONALI**

L’attuale quadro normativo regionale sul cinema e sull’audiovisivo in generale, e sulle *film commission* in particolare, risulta essere vario e non uniforme. Pressoché tutte le Regioni hanno oggi legiferato in materia: in alcuni casi si tratta di interventi organici e sistematici, che dedicano al cinema numerose disposizioni; in altri casi si tratta di norme sporadiche e frammentarie, (talvolta inserite in sede di approvazione delle leggi finanziarie regionali, come, ad esempio, nel caso del Veneto).¹⁷⁴

¹⁷⁴ Anche se risalente a ormai quattordici anni fa, appare in linea generale ancora attuale la considerazione per cui il quadro normativo regionale in materia «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. 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. 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. 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

Quando il legislatore regionale ha optato per la sistematicità della normativa *de qua*, in alcuni casi ha emanato veri e propri testi unici in materia (ad es. Sardegna e Liguria); in altri ha, invece, preferito inserire dettagliate disposizioni sul cinema e sull’ audiovisivo all’interno di leggi regionali dedicate *lato sensu* alla cultura (ad es. Toscana e Puglia).¹⁷⁵

In ogni caso, la normativa emanata in materia dalle Regioni, come si vedrà, costituisce anche il fondamento (e il riconoscimento) normativo delle locali *film commission* e dei *film fund* regionali (spesso istituiti anteriormente alla L. 220/16)¹⁷⁶.

Quanto alla veste giuridica delle *film commission*, si registra il netto *favor* delle Regioni nei confronti del modello privatistico della fondazione (a partecipazione pubblica)¹⁷⁷, anche se non mancano casi nei quali il legislatore

cinema, quindi, finisce per essere considerato alla stregua di uno strumento di promozione turistica» A. IUNTI, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, cit., p. 3.

¹⁷⁵ Per una visione d’insieme delle normative *lato sensu* culturali adottate dalle singole Regioni e Province autonome si veda S. OGGIANU, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 105 e ss.

¹⁷⁶ Con specifico riferimento ai *film fund* regionali è stato rilevato che «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. 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. 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». A. IUNTI, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, cit., pp. 3-4.

¹⁷⁷ «L’evoluzione recente ha visto [...] accantonare il modello della società per azioni, e lasciare campo libero a soluzioni alternative, tra le quali quella della “fondazione” appare oggi, a torto o a ragione, la più frequentemente adottata [...]. Queste organizzazioni, la cui

regionale ha inteso attribuire la gestione dei servizi e delle attività tipiche di *film commission* – soluzione peraltro prevalente agli albori del fenomeno in Italia – all’interno di apposite articolazioni degli stessi apparati amministrativi regionali (v. Tabella n. 1).¹⁷⁸

Se la costituzione di strutture pubbliche *ad hoc*, incardinate nell’alveo degli stessi apparati amministrativi regionali, non desta particolari problematiche circa l’individuazione del regime normativo applicabile (che evidentemente sarà integralmente attratto dal diritto pubblico regionale e statale), più complessa è la ricostruzione del quadro all’interno del quale operano le *film commission* costituite con veste formalmente privatistica (ma sostanzialmente pubblica)¹⁷⁹.

sperimentazione è in corso, presentano implicazioni interessanti per tre motivi: 1. sarebbero organizzazioni economiche più attente all’efficienza rispetto a un ente pubblico (non sempre, tuttavia, questo è vero, come evidenziato dal comportamento, quanto al settore contiguo dello spettacolo dal vivo, in particolare lirico-sinfonico, degli enti lirici italiani, dopo la trasformazione in fondazioni negli anni Novanta (cfr. Leon 2010); 2. garantirebbero una *governance* interna (nel Cda possono sedere soci pubblici e privati) ed esterna più ampia ed efficace (anche questo aspetto dovrà essere validato in base a studi ex post delle fondazioni italiane); 3. sarebbero in grado di attivarsi più efficacemente alla ricerca di risorse (*fund raising*) da parte di donatori e mecenati (esiste un’ampia letteratura straniera che sostiene questa tesi, tuttavia, le evidenze sono riferibili in particolare ai paesi anglosassoni, con un assetto di regole giuridiche, istituzionali e fiscali diverso)». A. LEON, V. TUCCINI, *La dimensione economica del patrimonio culturale*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 254-255.

¹⁷⁸ La questione in generale investe, invero, «i modelli in base ai quali le Regioni organizzano le proprie competenze amministrative in materia di beni culturali. Da una parte, alcune Regioni hanno accentrato, in capo specialmente agli assessori e agli assessorati regionali, le funzioni amministrative in materia di beni culturali. [...] Dall’altra parte, vi sono Regioni che, invece, hanno delegato un numero sempre più consistente di funzioni a nuove strutture dotate di un certo grado di autonomia [...]». D. GALLIANI, *L’amministrazione territoriale regionale, provinciale e comunale*, in ID, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, cit., p. 42 e ss.

¹⁷⁹ «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 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

Resta fermo, in ogni caso, l'assunto per cui, anche qualora costituite come enti di diritto privato dovranno perseguire quelle finalità di pubblico interesse nel comparto dell'industria del cinema e dell'audiovisivo di cui all'art. 2, co. 1, lett. v) della L. 220/2016.

Orbene, preliminarmente occorre richiamare la disciplina codicistica in materia di fondazioni e associazioni (art. 14 e ss. c.c.)¹⁸⁰. Qualora la *film commission* abbia assunto la veste di fondazione, l'atto costitutivo dovrà essere redatto con atto pubblico. La Regione, in tali casi, compare¹⁸¹ sempre tra i soci fondatori (talvolta risulta invero essere l'unico), per mezzo di rappresentanti dell'ente regionale all'uopo designati con apposito atto di diritto pubblico (che, spesso, assume la forma della deliberazione della Giunta regionale).

Lo statuto (art. 16 c.c.) disciplina poi l'organigramma di tali fondazioni, contemplando un organo esecutivo (che dal punto di vista fattuale è, nelle *film commission* operanti con tale modello, sempre collegiale) i cui membri sono designati, totalmente o principalmente, dall'ente regionale (talvolta recependo quanto disposto in merito direttamente già dalla stessa legislazione della singola Regione). Sono inoltre previsti organi assembleari (invero di scarso rilievo nei casi in cui la Regione sia socio unico) e di controllo (revisori dei conti talvolta costituiti in forma collegiale, in altri casi monocratica). Non di rado, i singoli statuti delle fondazioni di *film commission* prevedono, inoltre, anche organi consultivi interni di natura tecnica.

Gli schemi degli statuti e degli atti costitutivi, evidentemente, contengono – nel caso delle *film commission* regionali costituite in fondazione – l'espressione della volontà dell'amministrazione regionale. Questa volontà, se sotto il profilo gius-privatistico nell'atto costitutivo si sostanzia in un negozio unilaterale (se il fondatore è la sola Regione) o plurilaterale (se tra i fondatori vi

natura pubblica di un ente». A. IUNTI, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, cit., pp. 6-7.

¹⁸⁰ Cfr. A. TRABUCCHI, G. TRABUCCHI (a cura di), *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova, XLVIII ed., 2017, p. 369 e ss.

¹⁸¹ Si ritiene debba necessariamente far parte dei soci, con una partecipazione esclusiva o, quantomeno, assolutamente maggioritaria, pena il mancato "riconoscimento" regionale di cui all'art. 2 della L. 220/16.

sono soggetti pubblici o privati ulteriori); essa verrà comunque formata, da parte pubblica, a seguito di procedure deliberative tipiche del diritto pubblico. In altri termini, gli schemi dell’atto costitutivo e dello statuto saranno tradotti in un testo definitivo, da presentarsi al notaio rogante, solo a seguito della previa deliberazione intervenuta sugli stessi da parte degli organi di governo regionale (sotto la forma della D.G.R.) ed eventualmente anche locale (come ad esempio nel caso delle deliberazioni delle giunte comunali e dei decreti sindacali).

Indefettibile requisito richiesto per il riconoscimento di ogni fondazione, quale persona giuridica, è poi l’iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le Prefetture-U.T.G. ai sensi del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. La Regione, quale fondatore, nell’ambito della sua capacità d’agire di diritto privato, può revocare l’atto costitutivo fino a quando non sia intervenuto il riconoscimento (art. 15 c.c.) .

Da detto riconoscimento discende, tra l’altro, come noto, l’autonomia patrimoniale c.d. perfetta. Il patrimonio delle fondazioni *de quo* – destinato a scopi non lucrativi – è costituito in via prevalente, o esclusiva, dalle somme a tal fine stanziare dalla Regione (spesso espressamente previste già in sede di normazione primaria; in altri casi, disposte con atti di natura regolamentare, ma pur sempre impiegando fondi destinati alla cultura e al cinema stanziati dalle leggi finanziarie regionali). La Giunta regionale è inoltre titolare dei poteri di controllo e di vigilanza, di cui all’art. 25 c.c. (in combinato disposto con l’art. 5 D.P.R. 361/00), sull’amministrazione della fondazione (con possibilità, pertanto, di sostituire gli amministratori; di annullare le deliberazioni contrarie a norme imperative, all’atto costitutivo, all’ordine pubblico e al buon costume; di sciogliere gli organi di amministrazione e di nominare un commissario straordinario).

Se le fondazioni così costituite sono chiamate a soddisfare esigenze di interesse generale (compiutamente declinate negli obiettivi assegnati dai legislatori regionali alle *film commission*, intese quali strumento di attuazione delle politiche attive pubbliche regionali in materia di cinema ed audiovisivo); se sono dotate di personalità giuridica, a seguito dell’iscrizione nel registro prefettizio; se il loro patrimonio e le loro attività sono finanziate in modo

maggioritario (se non quando esclusivo) dall’ente regionale (con il concorso, talvolta, di qualche altro ente locale), che ne controlla gli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza, di cui più della metà dei membri (se non quando la totalità) sono nominati dalla Regione, allora le *film commission* costituite in tal modo in fondazione sono, senza dubbio alcuno, organismi di diritto pubblico, ai sensi, e per gli effetti, di cui art. 3, co. 1, lett *d*) del Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.¹⁸² Lo stesso All. IV al D. Lgs. 50/2016, peraltro, comprende, in via esemplificativa, gli «Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero» e gli «Enti culturali e di promozione artistica» tra gli organismi di diritto pubblico: definizioni all’interno delle quali ben si può sussumere la funzione svolta dalle *film commission* costituite in fondazione. Ciò premesso, ne discende che le suddette fondazioni – pur formalmente di natura privatistica – siano attratte dalla disciplina prevista per le amministrazioni aggiudicatrici dal D. Lgs. 50/2016; a queste vengono quindi equiparate ai fini della soggezione alle procedure ad evidenza pubblica previste per i contratti pubblici in materia di appalti e concessioni per lavori, servizi e forniture.¹⁸³

Non solo. Poiché l’ente-Regione esercita un’ «influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata» (art. 5 D.Lgs. 50/2016), si riversa, rispetto alla fondazione, in una condizione di “controllo analogo” a quello esercitato dalla Regione sui propri servizi (nel caso di fondazioni partecipate da più enti pubblici si parla, più correttamente, di “controllo congiunto”)¹⁸⁴. Considerato, poi, che la totalità delle

¹⁸² Che recepisce un’ampia elaborazione dell’istituto, di derivazione europea, oggi contenuta nelle Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE.

¹⁸³ Cfr. L. GIANI, *L’organizzazione amministrativa*, cit., p. 137 e ss; E. CASSETTA, F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*. Giuffrè, Milano, 2019, XXI ed., p. 113 e ss.

¹⁸⁴ Art. 5 D.Lgs. 50/2016: «Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non

attività della fondazione concernono lo svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione regionale (art. 5, co. 1, lett. *b*), e che non vi è (lett. *c*) alcuna partecipazione diretta di capitali privati (salva la possibilità in tal senso prevista nei singoli statuti, i quali non comportano, comunque, mai forme di controllo o di potere di veto da parte dell’eventuale compagine privata), se ne deduce che siffatte *film commission* costituite in fondazione siano, a tutti gli effetti, enti *in house providing* delle Regioni. Ne discende che la Regione potrà affidare direttamente alla fondazione, preposta quale *film commission*, la gestione di specifici servizi – purché evidentemente compatibili con la *ratio* delle attività istituzionali in materia cinematografica ed audiovisiva – senza necessità di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica (art. 5, co. 1, D. Lgs. 50/2016).

Qualora poi le Regioni facessero ricorso a società di capitali *in house*, per la gestione, diretta o indiretta, di servizi di *film commission* o di *film found*, troverebbe applicazione anche il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Situazioni di siffatta natura si possono apprezzare nei casi della Provincia Autonoma di Trento (ove la locale *film commission* risulta essere una struttura all’interno della società finanziaria *in house* della Provincia), nel caso del Piemonte (in cui la Regione ha costituito un’apposita società per consentire la compartecipazione pubblica alle produzioni), o, ancora, nel caso della Liguria (dove alla società finanziaria regionale è stata attribuita la competenza in materia di concessione di mutui agevolati destinati alle produzioni cinematografiche). Il D. Lgs. 175/2016 consente tale modalità d’intervento pubblico, purché si tratti di società per azioni o a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa (art. 3), che svolgano in

persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti» (co. 5). «Un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell’ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l’accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell’ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune; b) l’attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all’interesse pubblico; c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione» (co. 6).

via esclusiva, come in questi casi, l'attività di produzione di un servizio di interesse generale, o comunque servente, rispetto alle finalità dell'ente (o degli enti) pubblico cui appartengono (art. 4). Inoltre, oltre l'ottanta per cento del loro fatturato deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci (art. 16).

A prescindere dalla veste giuridica adottata, le *film commission* regionali sono inoltre soggette alla disciplina prevista dalla L. 241/90 in materia di procedimenti amministrativi e di accesso agli atti. Qualora esse rivestano forme privatistiche (come quella della fondazione, dell'associazione o della società di capitali), nel momento in cui vengono loro attribuite – spesso dallo stesso legislatore regionale – funzioni pubbliche, si può ritenere appieno applicabile la clausola di estensione di cui all'art. 1, co. 1-*bis*, della stessa L. 241/90, per cui i «soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi», di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla stessa L. 241/90, nonché dalle altre disposizioni (anche regionali) che disciplinano singoli procedimenti e dai principi dell'ordinamento comunitario, «con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge». Ciò è tanto più rilevante nel caso dei *film fund* assegnati alle stesse *film commission*, che comporta, da parte di queste ultime, la gestione dei procedimenti amministrativi diretti alla valutazione dei progetti, e quindi all'assegnazione e all'erogazione dei contributi stanziati con fondi pubblici.

Alle *film commission* regionali è inoltre applicabile¹⁸⁵ il D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, concernente gli stringenti obblighi di trasparenza e di pubblicazione

¹⁸⁵ Per effetto dell'art. 2-bis del D. Lgs. 33/2013, che estende l'applicabilità della normativa in questione, in quanto compatibile, anche: «alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni» (co. 2, lett. c) o che «esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici» (co. 3). Per quanto concerne le società *in house*, oltre ad essere elencate tra i soggetti destinatari della normativa in disamina dall'art. 2-*bis*, co. 2, lett. b del D. Lgs. 33/13, nel Testo unico di cui al D. Lgs. 175/2016 viene inoltre disposto (art. 22) che le «società a

delle informazioni e dei dati dell'ente, ivi compresi quelli organizzativi, gli incarichi, nonché i bilanci e il patrimonio, se del caso ostensibili anche mediante gli strumenti del c.d. accesso civico (art. 5, co. 1, per quanto riguarda i dati, i documenti e le informazioni comunque soggette all'obbligo di pubblicazione, anche tramite le pagine *internet* istituzionali delle stesse *film commission*) e dell'accesso generalizzato (art. 5, co. 2)¹⁸⁶.

Come rammentato dalla Corte Costituzionale nella sent. 9 novembre 2011, n. 299 (intervenuta sulle disposizioni relative al personale della *film commission* marchigiana – v. *infra*), le *film commission* regionali, così configurate, saranno assoggettate – in virtù degli artt. 3 e 97 Cost. – anche alla disciplina in materia di procedure concorsuali pubbliche per il reclutamento del personale (art. 35 e ss. D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Per quanto concerne il sistema delle responsabilità, inoltre, nelle *film commission* costituite in forma di fondazione o di associazione, gli amministratori saranno responsabili nei confronti dell'ente secondo le norme del mandato (art. 18 e artt. 1710 e ss. c.c.); le azioni di responsabilità (art. 22 c.c.) nei confronti degli amministratori, dovranno essere autorizzate dagli organi esecutivi della Regione ed esercitate dal commissario straordinario, dai liquidatori o dai nuovi amministratori (art. 25 c.c.).

In ogni caso, stante il riconoscimento regionale della pubblicità delle funzioni svolte dagli organi delle *film commission*, dovrà ritenersi che, coloro che ricoprono cariche nell'ambito delle stesse, rivestano senza dubbio la qualifica di incaricato di pubblico servizio *ex art. 358 c.p.*¹⁸⁷ Qualora poi gli

controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

¹⁸⁶ Concernente documenti dati e documenti ulteriori rispetti a quelli – che in ogni caso sarebbero soggetti a pubblicazione – di cui all'art. 5, co.1. Pur con presupposti differenti, nella pratica, quantomeno con riferimento ai singoli documenti ostensibili, sussiste il rischio di una sovrapposizione tra il diritto d'accesso "tradizionale", di cui agli art. 24 e ss. della L. 241/90 e il diritto d'accesso generalizzato di cui all'art. 5, co. 2, del D.Lgs. 33/2013.

¹⁸⁷ «Il servizio pubblico è, infatti, definito dal secondo comma dell'art. 358 cod. pen. in termini omologhi alla funzione pubblica di cui all'art. 357 cod. pen., sebbene sia caratterizzato dall'assenza dei poteri propri di quest'ultima (deliberativi, autoritativi o certificativi), cosicché non è necessario che l'attività svolta sia direttamente imputabile a un soggetto pubblico,

stessi amministratori e/o i rappresentanti esercitano funzioni amministrative deliberative e certificative (siano, ad esempio, coinvolti nell'organizzazione e nella gestione di procedure ad evidenza pubblica, come nel caso della predisposizione dei bandi e dell'espletamento delle procedure relative all'assegnazione dei contributi dei *film fund*), perciò caratterizzate dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione (concetto, quest'ultimo, comprensivo anche dei soggetti formalmente privati, ma, come detto, sostanzialmente pubblici), in tal caso, e limitatamente a tali funzioni, rivestiranno anche la qualifica di pubblici ufficiali *ex art. 357 c.p.*¹⁸⁸ Da

essendo sufficiente che il servizio, anche se concretamente attuato attraverso organismi privati, realizzi finalità pubbliche (Sez. 6, n. 39359 del 07/03/2012, Ferrazzoli, Rv. 254337; Sez. 6, n. 6405 del 12/11/2015). Cass. Pen., Sez. VI, sent. n. 38431 del 04.07.2017 (dep. 01.08.2017). «Non si richiede, dunque, che l'attività svolta sia direttamente imputabile a un soggetto pubblico, ma è sufficiente che il servizio, anche se concretamente attuato attraverso organismi privati, realizzi finalità pubbliche [...] il parametro di delimitazione esterna del pubblico servizio è dunque identico a quello della pubblica funzione ed è costituito da una regolamentazione di natura pubblicistica, che vincola l'operatività dell'agente o ne disciplina la discrezionalità in coerenza con il principio di legalità, senza lasciare spazio alla libertà di agire quale contrassegno tipico dell'autonomia privata, con esclusione in ogni caso dall'area pubblicistica delle mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. [...] si deve affermare che il legale rappresentante di una società privata operante nel settore bancario e di intermediazione finanziaria assume la qualifica di incaricato di pubblico servizio nel caso in cui gestisca - e dunque anche qualora si appropri - di fondi finanziari erogati da un ente pubblico per il perseguimento di finalità anch'esse di natura pubblicistica, segnatamente sociale. [...] In tale caso, la società - pur privata - svolge difatti un'attività cui è riconosciuta espressamente una valenza pubblicistica, là dove utilizza fondi che hanno un preciso vincolo al soddisfacimento di interessi generali della collettività» Cass. Pen., Sez. VI, sent. n. 39350 del 03.07.2017 (dep. 22.08.2017).

¹⁸⁸ Si veda, *ex plurimis*, Cass. Pen., Sez. VI, sent. n. 23236 del 17.02.2016 (dep. 01.06.2016): «secondo una concezione sostanzialistica dell'ente pubblico in ambito penale in linea con la giurisprudenza di questa Corte per la quale anche gli enti con formale struttura privatistica sono pubblici, in presenza dei seguenti requisiti: a) la personalità giuridica; b) l'istituzione dell'ente per soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale; c) il controllo della loro gestione, oppure la designazione di più della metà dei membri degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, oppure il finanziamento della attività in modo maggioritario, da parte dello Stato, degli enti pubblici territoriali o di altri organismi di diritto pubblico (*ex plurimis*: Sez. 2, n.28085 del 17/06/2015, Rv. 264233; Sez. 2, n. 17889 del 14/04/2015, Rv. 263658)». «Non si richiede, dunque, che l'attività svolta sia direttamente imputabile a un soggetto pubblico, ma è sufficiente che il servizio, anche se concretamente attuato attraverso organismi privati, realizzi finalità pubbliche [...] il parametro di delimitazione esterna del pubblico servizio è dunque identico a quello della pubblica funzione ed è costituito da una regolamentazione di natura pubblicistica, che vincola l'operatività dell'agente o ne disciplina la discrezionalità in coerenza con il principio di legalità, senza lasciare spazio alla libertà di agire quale contrassegno tipico dell'autonomia privata, con esclusione in ogni caso dall'area pubblicistica delle mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. [...] si deve affermare che il legale rappresentante di una società privata operante nel settore bancario e di intermediazione finanziaria assume la qualifica di incaricato di pubblico servizio nel caso in cui gestisca - e dunque anche qualora si appropri - di

tali qualifiche discende la configurabilità, nella materia in questione, dei reati contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, del Libro II, del Codice penale.

Troverà applicazione anche il D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 per quanto concerne i casi di incompatibilità, inconfiribilità e decadenza degli incarichi di responsabilità nelle *film commission* regionali, in funzione anti-corruzione. Il D. Lgs. 39/13 estende espressamente l’operatività della disciplina anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 1, co.2, lett. c e art.2 co. 1).

Le *film commission* regionali, a prescindere dalla loro natura, saranno inoltre tenute al rispetto della normativa anti-corruzione di cui alla L. 6 novembre 2012, n. 190. Qualora abbiano autonomia organizzativa, sia di diritto pubblico che di diritto privato (negli altri casi le misure saranno adottate dall’ente presso il quale sono incardinate), esse dovranno quindi predisporre i piani triennali anticorruzione, individuare un Responsabile della prevenzione della corruzione, nonché adottare appositi codici di comportamento e di incompatibilità degli incarichi.

L’art. 1, co. 60 della L. 190/2012 estende infatti la normativa *de qua* «[al]le regioni e [al]le province autonome di Trento e di Bolzano e [a]gli enti locali, nonché [a]gli enti pubblici e [a]i soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo», definizione che, come era specificato dalle Linee guida A.N.A.C. per “l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” (adottate con Det. 17 giugno 2015, n. 8), comprendeva anche tutti

gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico diversi dalle società, con particolare riguardo agli enti costituiti in forma di “fondazione” o di “associazione” ai sensi del Libro I, Titolo II, capo II,

fondi finanziari erogati da un ente pubblico per il perseguimento di finalità anch'esse di natura pubblicistica, segnatamente sociale. [...] In tale caso, la società - pur privata - svolge difatti un'attività cui è riconosciuta espressamente una valenza pubblicistica, là dove utilizza fondi che hanno un preciso vincolo al soddisfacimento di interessi generali della collettività» Cass. Pen., Sez. VI, sent. n. 39350 del 03.07.2017 (dep. 22.08.2017).

del codice civile. Anche per tali enti si pone, analogamente a quanto avviene per le società controllate, il problema dell’esposizione al rischio di corruzione che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione alle pubbliche amministrazioni.¹⁸⁹

Il mutato quadro normativo in materia ha spinto l’A.N.A.C. ad aggiornare dette linee-guida. Nelle “Nuove linee-guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”, adottate con Det. 8 novembre 2017, n. 1134 (che abroga quelle delle 2015) vengono ora recepiti gli indici (di cui all’art. 2-bis, co. 2 del D. Lgs. 33/13, introdotto dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97) che, cumulativamente, determinano quali siano gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico (diversi da una società) e quali ne siano i requisiti: 1) il bilancio sia superiore a 500.000 euro; 2) siano finanziati in via maggioritaria, per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell’ultimo triennio, da parte di una Pubblica Amministrazione; 3) la totalità dei titolari o dei componenti degli organi di amministrazione o d’indirizzo siano designati da una Pubblica Amministrazione. Per tali enti – tra i quali può pacificamente ritenersi rientrano tutte le *film commission* regionali costituite in enti di diritto privato – vengono confermate (punto 3.2) le disposizioni previste dalla L. 190/2012, analogamente per quanto avviene per le società sottoposte a controllo pubblico.¹⁹⁰

Alle *film commission* costituite in forma di persona giuridica di diritto privato, inoltre, si applicheranno i modelli di *compliance*, e le conseguenti responsabilità amministrative da reato dell’ente, di cui al D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

¹⁸⁹ Linee guida A.N.A.C. n. 8/2015, punto 3.1.1.

¹⁹⁰ Vengono invece distinte (punto 3.4 delle Linee-guida A.N.A.C. n. 1134/2017) le fondazioni, le associazioni e gli altri enti privati, che siano a partecipazione pubblica (ma) non in posizione di controllo, perciò riconducibili all’art. 2-bis, co. 3, del D.Lgs. 33/13: in tali casi la normativa di cui alla L. 190/2012 non sarà applicabile. Tuttavia, poiché «in considerazione delle finalità istituzionali perseguite da questi enti e dalla possibile sussistenza di fenomeni corruttivi che li riguardano, non viene meno l’interesse generale alla prevenzione della corruzione», essi saranno comunque tenuti ad adottare ulteriori misure, in funzione anti-corruttiva, ampliando i modelli di prevenzione di cui al D. Lgs. 231/01.

Un'ultima considerazione circa il sistema delle responsabilità degli organi di amministrazione ed indirizzo delle *film commission* regionali, costituite in enti di diritto privato, attiene alla soggezione degli stessi alla responsabilità contabile ed erariale, e perciò all'eventuale loro sottoposizione alla giurisdizione contabile (questa è da ritenersi in *re ipsa* nel caso di *film commission* “di diritto pubblico”, incardinate nelle strutture dell'amministrazione regionale). Per quanto riguarda le società *in house*, le Sezioni Unite nel 2013 sono intervenute, in tema di riparto di giurisdizione, nel caso dei danni patrimoniali arrecati dagli amministratori alla medesima società, stabilendo la prevalenza del giudice contabile:

La Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità esercitata dalla Procura della Repubblica presso detta corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società *in house*, per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici.¹⁹¹

Limitatamente alle società *in house*, è oggi l'art. 12 del D. Lgs. 175/2016 a prevedere espressamente la responsabilità erariale degli amministratori e dei dipendenti di dette società¹⁹², attribuita alla giurisdizione della Corte dei Conti (salva la giurisdizione del giudice ordinario per le “normali” azioni di responsabilità previste in materia di società di capitali).

La Corte dei Conti ha recepito tale orientamento, facendo peraltro leva sul principio, elaborato dalle stesse Sezioni Unite, della contiguità del patrimonio tra ente pubblico e società *in house* da esso dipendente. Nella recente sent. n. 383 del 17 settembre 2019, della Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello (emanata proprio con riferimento alla natura della *film*

¹⁹¹ Cass., SS.UU., sent. 25 novembre 2013, n.26283 (ECLI:IT:CASS:2013:26283CIV).

¹⁹² Definita quale «danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione» (art. 12, co.2, D. Lgs. 175/2016).

commission campana, all’epoca dei fatti costituita in forma societaria), si evince che:

la Film Commission non era un soggetto imprenditoriale semplicemente partecipato dalla Regione [...], ma un’articolazione della stessa amministrazione, iscrivendosi in pieno nel modello dell’*in house providing*. L’assenza di alterità si riflette sulla qualificazione del patrimonio aziendale, da intendersi in termini di mera separazione e non di distinta titolarità, con conseguente affermazione della natura erariale dei pregiudizi arrecati alla sua consistenza.¹⁹³

Più difficoltoso risulta, invece, configurare una responsabilità erariale in capo agli amministratori di quelle *film commission* regionali (invero la maggioranza) costituite in fondazione. Seppur organismi di diritto pubblico, alle condizioni (e con le conseguenze) in precedenza dette, la natura stessa dell’istituto civilistico della fondazione comporta una segregazione patrimoniale, tale da imprimere una nuova titolarità del patrimonio dell’ente-fondazione, differente rispetto a quello dell’ente-Regione (dal quale il secondo pure deriva).

Trattasi, quindi, di una Persona giuridica di diritto privato con propria autonomia patrimoniale e gestionale, siccome chiaramente emerge anche dalle disposizioni statutarie analiticamente richiamate in sentenza. Ne consegue che, al pari di ogni altra persona giuridica, il patrimonio “dell’Ente” è, per definizione, autonomo e separato rispetto a quello dei singoli soci, sicché è del tutto condivisibile [che] il danno arrecato [...] al patrimonio della Fondazione non possa letteralmente e giuridicamente qualificarsi come “erariale” trattandosi, invero, “di danno riferibile al patrimonio appartenente soltanto al predetto soggetto privato, e non anche ai singoli soci”. [...]

Ne deriva che il pregiudizio economico che la Corte contabile imputa alla censurata gestione del ricorrente ridondava sul patrimonio della Fondazione [...] e non già su quello del Comune che originariamente l’aveva creata, così facendo venir meno il principale criterio di collegamento tra la responsabilità ed il soggetto su cui incideva il pregiudizio patrimoniale” [...].

Va altresì detto che la nozione di “organismo di diritto pubblico” (riconosciuta alla Fondazione [...]) [...]rileva solo in ambito di appalti pubblici e non ai fini della giurisdizione della Corte dei conti, come affermato più volte dalla stessa giurisprudenza della Corte di Cassazione (v. SU n. 14655/2011, n. 3692/2012, n. 7293/2016). [...]Tale principio va condiviso perché si tratta di istituti che operano su piani differenti e quindi rispondono a diversi principi normativi ed a diverse finalità. Segnatamente il primo attiene alla disciplina di

¹⁹³ ECLI:IT:CONT:2019:383APP2

derivazione comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica di appalti e quindi di scelta da parte della società del contraente privato, mentre la seconda alla responsabilità amministrativa-risarcitoria dell'amministratore o del dipendente nei confronti della società” (v. SU n. 3692/2012 in fattispecie relativa a Poste Italiane spa). [...] Osserva, inoltre, il Collegio che il controllo esercitato dalla Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ex lege n. 259/1958, non assume valore dirimente atteso che vi sono enti dove c'è il controllo, ma non la giurisdizione contabile [...] ¹⁹⁴.

Tale orientamento suscita tuttavia quale perplessità. Anzitutto il patrimonio della fondazione è, in questi casi, finanziato totalmente – o in via assolutamente maggioritaria – dalla Regione, con l’eventuale concorso di ulteriori soggetti, altrettanto pubblici (argomento comunque insufficiente per superare le obiezioni del giudice contabile); in secondo luogo, tali finanziamenti discendono spesso e volentieri direttamente da “leggi-provvedimento” regionali (che sovente designano fondi diretti per le attività di *film commission*), con la conseguenza che è la stessa fonte primaria (perciò di pari rango rispetto alle disposizioni codicistiche sulle fondazioni) a creare un indissolubile legame esplicito, *de jure* e *de facto*, tra le fondazioni di *film commission*, le amministrazioni regionali e i rispettivi patrimoni.

Ad ogni modo, se è vero che la fondazione gode di un patrimonio proprio, è altrettanto vero che questo patrimonio risulta gestito, dal punto di vista oggettivo, unicamente per scopi funzionali alle politiche attive regionali in materia di cinema ed audiovisivo e, sotto il profilo soggettivo, da amministratori espressi integralmente, o in via assolutamente maggioritaria, dagli organi esecutivi regionali. Sicché il patrimonio della fondazione risulterà – ovviamente – autonomo rispetto a quello degli amministratori; ma sarà completamente subordinato rispetto a quello del fondatore regionale, dal quale dipenderà non soltanto al momento dell’atto costitutivo, ma anche “in itinere”. Senza considerare, poi, che il legislatore regionale (se la fondazione è stata prevista in sede di fonte primaria), o lo stesso esecutivo regionale (negli altri casi), potrà in

¹⁹⁴ Corte dei Conti, Sez. II Giurisdizionale Centrale, sent. 6 settembre 2018, n. 526 (ECLI:IT:CONT:2018:526APP2)

ogni momento decretare l’estinzione o la trasformazione dell’assetto organizzativo della *film commission*; incidendo, peraltro, anche sull’aspetto patrimoniale. In definitiva, non si vede perché debba essere esclusa la responsabilità erariale nei casi in cui, come questi, la fondazione sia soltanto formalmente un’entità autonoma; sostanzialmente, però, del tutto organica all’ente pubblico regionale.

Parzialmente differente è il caso della gestione dei *film fund*: quando sono stati istituiti e finanziati direttamente dalla Regione, risulterà ancor più arduo sostenere che gli amministratori e i rappresentanti delle *film commission* – eventualmente chiamati a gestire i relativi bandi e procedure – siano esenti da responsabilità erariale innanzi alla giustizia contabile. In siffatte situazioni si potrebbe infatti sostenere che essi siano investiti da una delega di funzioni, da parte dell’amministrazione regionale, tale che la loro attività – riconducibile alla discrezionalità amministrativa tecnica – comporterà una diretta responsabilità sull’amministrazione dei fondi regionali all’uopo stanziati.

2. FILM COMMISSION E FILM FUND: NORMATIVA E DIFFERENZE NELLE SINGOLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Ad oggi, delle ventuno tra Regioni e Province autonome, risultano operative diciotto *film commission* (v. **Tabella 1**). Delle rimanenti tre, il Veneto ha istituito la propria *film commission* regionale, nella forma della fondazione, che si prevede sarà pienamente operativa nel corso del 2020. In Umbria è prevista, dalla L.R. 8/17, la costituzione di una *film commission* sotto forma di fondazione (in via transitoria le attività di *film commission* sono state intanto formalmente attribuite alle strutture dell’amministrazione regionale). La Regione Molise, invece, non risulta abbia ancora compiutamente legiferato in merito.¹⁹⁵

¹⁹⁵ L’unico (generico) riferimento al cinema nella normativa molisana si rinviene nell’ormai risalente L.R. 12 gennaio 2000, n. 5 (in materia di promozione culturale regionale), che in ogni caso non disciplina specificatamente la materia.

La natura giuridica delle stesse è composita:

- undici sono fondazioni a partecipazione pubblica, che svolgono in via esclusiva le attività di *film commission*;
- quattro sono strutture operative inserite nell’ambito delle amministrazioni regionali (delle quali una in via provvisoria, in attesa della sua trasformazione in fondazione);
- due sono organismi dedicati alle attività di *film commission*, però incardinati all’interno di fondazioni a partecipazione pubblica (con scopi e attività ulteriori in materia di cultura);
- una è una struttura operativa di un’azienda pubblica regionale;
- una è una struttura operativa riferibile ad una società per azioni *in house*;
- una è un’associazione non riconosciuta, il cui socio principale è la Regione.

Le Regioni e Province autonome che hanno attivato *film fund* sono, allo stato, diciotto. Di queste, dieci ne hanno affidato la gestione alle *film commission regionali*, negli altri casi le incombenze in tal senso sono rimaste in capo all’ente regionale.

Tabella 1:

REGIONE/ PROV. AUTONOMA	FILM COMMISSION	ANNO	NORMATIVA	TIPO FILM COMMISSION	FILM FUND
Abruzzo	<i>Film Commission d'Abruzzo</i>	2018	L.R. 98/1999 L.R. 53/2017	Struttura dell'amministrazione regionale	Si, dal 1999 <i>(in fase di revisione)</i>
Basilicata	<i>Fondazione Lucania Film Commission</i>	2012	L.R. 26/2011	Fondazione	Si <i>(gestione regionale)</i>
Calabria	<i>Calabria Film Commission</i>	2006* *(operativa dal 2018)	L.R. 1/2006 L.R. 21/2019	Fondazione	Si <i>(gestione attribuita alla f.c.)</i>
Campania	<i>Film Commission Regione Campania</i>	2005	L.R. 15/2002 L.R. 30/2016	Fondazione (dal 2014)	Si, dal 2002 <i>(gestione attribuita alla f.c.)</i>

CAPITOLO IV – LE FILM COMMISSION NELL’ESPERIENZA REGIONALE

Emilia Romagna	<i>Emilia Romagna Film Commission</i>	1997	L.R. 13/1999 L.R. 12/2006 L.R. 20/2014	Struttura dell’amministrazione regionale	Si (gestione diretta regionale)
Friuli Venezia Giulia	<i>FVG Film Commission</i>	2000	L.R. 21/2006	Associazione non riconosciuta	Si, dal 2003 (gestione attribuita alla f.c.) + fondo regionale per il sostegno alla filiera
Lazio	<i>Roma Lazio Film Commission</i>	2007	L.R. 2/2012	Fondazione	Si (gestione diretta regionale)
Liguria	<i>Genova Liguria Film Commission</i>	2007	L.R. 10/2006	Fondazione	Si (gestione diretta regionale)
Lombardia	<i>Lombardia Film Commission</i>	2000	L.R. 17/2002 L.R. 30/2006 L.R. 25/2016	Fondazione	Si (gestione diretta regionale)
Marche	<i>Marche Film Commission</i>	2009	L.R. 7/2009 L.R. 30/2015 L.R. 34/2019	Struttura operativa all’interno di una fondazione	Si (gestione diretta regionale)
Molise	(non presente)	///	L.R. 5/2000 ¹⁹⁵	///	No
Piemonte	<i>Torino Piemonte Film Commission</i>	2000	L.R. 11/2018	Fondazione	Si (gestione attribuita alla f.c.) + società in house regionale per il sostegno alla produzione
Provincia Autonoma Bolzano	<i>I.D.M.-Südtirol Alto Adige</i>	2010	L.P. 1/2011 L.P. 9/2015	Struttura operativa all’interno di un’azienda pubblica	Si (gestione attribuita all’azienda all’interno della quale opera la f.c.)
Provincia Autonoma Trento	<i>Trento Film Commission</i>	2011	L.P. 15/2007	Struttura operativa all’interno di una società per azioni in house	Si (gestione attribuita alla f.c.)
Puglia	<i>Apulia Film Commission</i>	2004	L.R. 6/2004	Fondazione	Si (gestione attribuita alla f.c.)
Sardegna	<i>Fondazione Sardegna Film Commission</i>	2006	L.R. 15/2006 L.R. 2/2007	Fondazione	Si (gestione attribuita alla f.c.)
Sicilia	<i>Sicilia Film Commission</i>	2007	L.R. 15/2006 L.R. 16/2007	Struttura dell’amministrazione regionale	Si

Toscana	<i>Toscana Film Commission</i>	2006	L.R. 61/2018	Struttura operativa all'interno di una fondazione	Si (gestione attribuita alla fondazione all'interno della quale opera la f.c.)
Umbria	(attualmente non attiva)	///	L.R. 8/2017	Non operativa. (Provvisoriamente struttura dell'amministrazione regionale. Prevista la fondazione)	No (possibilità di istituzione)
Valle d'Aosta	<i>Valle d'Aosta Film Commission</i>	2011	L.R. 36/2010	Fondazione	Si (gestione attribuita alla f.c.)
Veneto	<i>Veneto Film Commission</i>	2020* *(non ancora operativa)	L.R. 45/2017 L.R. 17/2019	Fondazione	No (in fase di istituzione)

2.1 Abruzzo

Il primo intervento legislativo della Regione Abruzzo in materia di cinema ed audiovisivo risale ormai a più di vent'anni fa, con la L.R. 3 novembre 1999, n. 98. Tale normativa ha destinato appositi fondi regionali per lo sviluppo e la promozione del settore, prevedendo, all'uopo, programmi triennali con erogazione annuale (art. 3). La legge interviene, inoltre, riconoscendo e sovvenzionando numerosi cine-festival nel territorio regionale (artt. 5-6) e istituti cinematografici (art. 4), oltre ad istituire una mediateca regionale (art. 8).

I fondo regionale di cui sopra è destinato alla produzione «di film e documentari, di progetti multimediali on-line (siti internet), progetti multimediali *off-line* (cd-rom, dvd-rom), di films di animazione e di produzioni che valorizzano il patrimonio audiovisivo regionale anche attraverso l'uso di immagini d'archivio» (art. 9 co.1), esclusi le *news*, i *talk-show* e le produzioni di carattere promozionale (co. 4). Le riprese devono essere realizzate principalmente (e cioè per almeno 2/3 del totale dei giorni di lavorazione del progetto) nel territorio regionale e «avere un legame artistico-culturale con l'Abruzzo e comportare significative ricadute in termini economici e di

immagine sulla Regione Abruzzo». Hanno priorità i progetti presentati dai soggetti residenti o aventi sede legale nel territorio regionale (art. 9, co. 5). La misura massima di sostegno per il singolo progetto è stabilita nel 20% dei fondi totali disponibili: tale aiuto risulta oggi obsoleto e vago quanto a formulazione, dovendosi necessariamente fare riferimento anche alla normativa statale ed europea in materia di aiuti di Stato (soprattutto per quanto riguarda la fissazione più dettagliata delle condizioni d'accesso e dei limiti massimi all'erogazione dei contributi). A tal fine, le stesse linee guida di cui al D.G.R. 715/18 (v. *infra*), all'art. 8 dichiarano esplicitamente la necessità di una revisione e di un aggiornamento della normativa in materia.

Ciò premesso, bisognerà attendere tempi recenti affinché la Regione si dotasse di una propria *film commission*. Ciò è avvenuto soltanto con la L.R. 20 novembre 2017, n. 53.

Denominata *Film Commission d'Abruzzo*, è una struttura amministrativa operativa della Regione, incardinata presso il Servizio Beni e Attività culturali nell'abito del Dipartimento regionale competente in materia di turismo e cultura.

Tra gli obiettivi della normativa regionale, oltre alla valorizzazione del patrimonio culturale regionale e lo sviluppo di una filiera locale, viene altresì posto l'ambizioso scopo, nel lungo periodo, «di promuovere anche attraverso la valorizzazione di altre risorse del territorio regionale – quali ad esempio l'ambiente, l'energia, la cultura, l'agricoltura, i trasporti, il turismo, l'istruzione e l'innovazione – la nascita di un sistema economico, sociale ed infrastrutturale adeguato rispetto alle esigenze del comparto audiovisivo» (art.1 co. 4 L.R. 53/17).

Alla *film commission* viene espressamente affidata la gestione del fondo regionale per il cinema e l'audiovisivo, di cui alla L.R. 98/99.

La L.R. 53/17 prevede inoltre l'esplicita possibilità di istituire ulteriori fondi regionali dedicati allo sviluppo di tutta la filiera del cinema e dell'audiovisivo (anche tramite l'utilizzo di fondi comunitari), anche al fine di «incentivare la presenza nel territorio regionale di produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali ed internazionali, attraverso l'offerta di servizi di supporto e facilitazioni logistiche e organizzative di sostegno economico e di

collaborazione alla realizzazione durante il processo produttivo» (art. 2, co. 1, lett. *f e h*).

Seppur comprensibile sotto il profilo economico-politico (oltre che evidentemente costituire ,senz’altro, uno degli obiettivi principali cui ambiscono tutte le *film commission*), suscita qualche perplessità l’impostazione dell’art. 3 che – smentendo in parte i principi enunciati nell’art. 1 – sembra subordinare la valorizzazione del patrimonio culturale regionale, materiale ed immateriale, unicamente allo sviluppo del comparto turistico: «a fini di promozione turistica, la "Film Commission d’Abruzzo" individua, cataloga e promuove luoghi del territorio regionale dotati di caratteristiche naturali, rurali, culturali, infrastrutturali o architettoniche tali da costituire patrimonio del comparto turistico abruzzese. 2. La "Film Commission d’Abruzzo" promuove e favorisce la diffusione e la circolazione di informazioni, fra gli operatori di settore, sui più importanti eventi cinematografici e sulle più rilevanti iniziative di formazione di esperti nella promozione del territorio, oltre che nella valorizzazione dei servizi funzionali allo sviluppo del turismo».

Non quindi l’idea della valorizzazione del cultura – da cui scaturisce *anche* uno sviluppo economico – bensì, il legislatore regionale abruzzese, quantomeno dalle intenzioni dichiarate, sembra pervaso dal concetto di un mero rapporto mezzo-fine tra cinema e turismo

Con deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 2018, n. 715, sono state emanate, in attuazione della suddetta normativa, le linee guida per l’azione della *film commission* regionale. Fermo restando l’attuale assetto organizzativo, l’art. 4 apre a possibili variazioni organizzative, ivi compresa l’eventuale futura trasformazione dell’organismo in fondazione. L’art. 9 autorizza la *film commission* regionale a partecipare alle forme di coordinamento orizzontale precedentemente viste, oltre a riconoscere il ruolo della *Film Commission d’Abruzzo* nell’ambito del Coordinamento nazionale di cui al D.M. 25 gennaio 2018.

Tra i servizi disponibili, la *Film Commission d’Abruzzo* ha creato un proprio *database* aggiornato: sia delle *locations* di maggiore interesse regionale

che una guida alla produzione, dove è possibile ricercare (e chiedere l’inserimento) imprese e professionisti del settore.¹⁹⁶

2.2 Basilicata

Fin dal 2012 opera in Basilicata la *Lucana Film Commission -LFC*. La *film commission*, con sede a Matera, ha natura privata a partecipazione pubblica, essendo una fondazione le cui quote dei soci fondatori risultano così ripartite: 60% Regione Basilicata, 10% ciascuno tra Province di Matera e Potenza e Comuni di Matera e Potenza. Il Consiglio Generale di *LFC* è formato da tre membri, nominati dai soci fondatori. La direzione è affidata ad un direttore nominato dal Consiglio Generale; è presente, quale organo di vigilanza interna, un collegio dei revisori dei conti.

Il fondamento normativo è da ricercarsi nella L.R. 30 dicembre 2009, n. 42, come modificata dall’art. 44 della L.R. 30 dicembre 2011, n. 26, per cui «la Regione Basilicata promuove, quale socio fondatore, l’istituzione della Fondazione regionale, denominata “Lucana Film Commission”, avente lo scopo di valorizzare il territorio lucano attraverso il sostegno alla realizzazione di opere di produzione di audiovisivi regionali, film, fiction TV, spot pubblicitari, documentari ed ogni altra forma di produzione audiovisiva che incrementi la visibilità della Basilicata e anche di produzioni e di coproduzioni lucane» (co.1). Come si evince, la veste giuridica della fondazione è prevista *ab origine* dalla normativa regionale, che riserva ai comuni lucani e ad altri enti pubblici la possibilità statutaria di farne parte (precludendo pertanto l’accesso alla fondazione ai soggetti privati).

Sotto il profilo organizzativo, viene inoltre attribuito all’Ufficio di Gabinetto del Presidente della Regione il «ruolo di unità interdipartimentale», che funga da coordinamento tra la Lucania Film Commission e gli altri uffici

¹⁹⁶ Vedasi il sito web ufficiale: <http://filmcommission.regione.abruzzo.it>

regionali ed enti pubblici preposti alla valorizzazione del patrimonio regionale, ambientale, architettonico e naturalistico (co. 2).

Con la L.R. 30 aprile 2014, n. 7 è stato poi attribuito alla *LFC* il compito di creare una cineteca e un mediateca regionale, anche avvalendosi della già esistente Cineteca Lucana (art. 14).

LFC gestisce le procedure per l’erogazione di fondi, destinati allo sviluppo e alla promozione nel territorio del cinema e dell’audiovisivo. I contributi alla produzione, in assenza di una disciplina organica su un vero e proprio *film fund* regionale, sono rimessi a singoli bandi, le cui risorse sono stanziare dalla Regione, con appositi piani annuali, approvati con delibere della giunta regionale. Tra questi, si menziona il bando “Lu.Ca.”, co-finanziato dalla Lucania Film Commission e dalla Calabria Film Commission: è destinato ad erogare “a sportello” sovvenzioni agli operatori economici nel settore della produzione cinematografica, con impegno, tra gli altri, di spesa nel territorio di entrambe le regioni nella misura del 100% dell’importo erogato.

2.3 Calabria

La Regione Calabria ha istituito la *Calabria Film Commission* a seguito della L.R. 11 gennaio 2006, n. 1, che, all’art. 3, co. 1, statuisce: «la Regione Calabria, in attuazione dei principi statutari e nel rispetto delle proprie competenze, al fine di supportare lo sviluppo del sistema Cinematografico - Audiovisivo e Multimedialità, e dell’economia cinematografica in Calabria, promuove la costituzione di una Fondazione aperta alla partecipazione di soggetti pubblici e privati».

La *film commission*, con sede a Catanzaro (significativamente presso il palazzo della Giunta regionale), ha natura di fondazione, il cui unico socio, attualmente, risulta essere la stessa Regione Calabria. La struttura della fondazione, come da statuto (approvato definitivamente solo nel 2018), prevede un’assemblea dei soci, un presidente (nominato dalla Regione in qualità di socio fondatore, a seguito di una procedura ed evidenza pubblica; la carica dura

quattro anni, rinnovabile), un presidente onorario (carica eventuale, conferita dal Presidente della Regione tra personalità che si sono distinte, a livello nazionale ed internazionale, nel sostegno e nella valorizzazione del cinema e dell'audiovisivo), un comitato onorario (composto da massimo cinque membri, individuati dal Presidente della Regione tra esperti del settore; la carica è annuale), un direttore artistico (individuato, a seguito dell'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica, tra personalità altamente qualificate nel campo della cultura e settore del cinema, con profilo manageriale), un'assemblea dei sostenitori e un revisore dei conti (nominato dall'assemblea dei soci su proposta della Giunta regionale). La Regione Calabria esercita nei confronti della fondazione la vigilanza ai sensi dell'art. 25 c.c. (art. 18 statuto).

Come analogamente avviene per quasi tutte le altre film commission regionali, la Calabria Film Commission offre, tra l'altro, un servizio di catalogo delle principali *locations* ; una guida alla produzione, comprensiva di database dedicato per artisti e professionisti del settore; un prospetto di tutti i principali cine-festival organizzati in Regione.¹⁹⁷

La L.R. 21 giugno 2019, n. 21 è poi intervenuta in maniera organica sul complessivo sistema del cinema e dell'audiovisivo regionale. Significativo è il richiamo, operato dall'art. 1, ai principi stabiliti dall'art.167 TFUE, alla Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, nonché, esplicitamente, ai principi fondamentali dettati dalla stessa L. 220/2016. Gli obiettivi fissati dal legislatore regionale (art.2) spaziano dalla valorizzazione del patrimonio culturale materiale ed immateriale della Regione (lett. b), cui sono finalizzate le iniziative de qua, alla diffusione della cultura cinematografica, anche tramite l'organizzazione di cine-festival (lett. d e art. 10) e l'incentivazione – anche economica – di una rete diffusa di sale (lett. c e art. 9); si ambisce, inoltre, alla creazione di un vero e proprio «distretto dell'industria cinematografica e audiovisiva locale» (lett. a), tramite iniziative volte a sostenere ed attrarre investimenti sul territorio e la formazione

¹⁹⁷ Si veda la pagina internet ufficiale www.calabriafilmcommission.it/

dei professionisti (lett. *b*, *e* e art.11). È inoltre prevista la creazione di una cineteca ed una mediateca regionale (art. 12).

L’art. 2, lett. *f*, affida, poi, alla *Fondazione Calabria Film Commission* l’attuazione e la gestione (art.7 co. 4) delle politiche e degli obiettivi fissati dal legislatore regionale. L’art. 7, adeguando la normativa regionale calabrese ai principi fissati dall’art. 4 della L. 220/2016, opera anzitutto un esplicito riconoscimento, da parte regionale, della *Fondazione Calabria Film Commission* (co. 1), la quale viene espressamente autorizzata a partecipare ad associazioni finalizzate al coordinamento nazionale ed internazionale delle *film commission* (co. 5).

Alla *film commission* viene poi demandata la funzione di regolazione, per specificare come si attuino gli interventi previsti in materia (art. 7 co. 6). Tale funzione, ai sensi dell’art. 6, è esercitata comunque nel rispetto della gerarchia delle fonti, in quanto “recuperata”, sotto la forma di “proposte” e “indicazioni”, da sottoporre necessariamente all’approvazione, per mezzo di un apposito Programma annuale o pluriennale, da parte della Giunta regionale.

L’art. 8 sancisce i principi con i quali devono attuarsi gli interventi economici in materia di sostegno alle produzioni di opere cinematografiche, audiovisive e multimediali, affidando la gestione di tale *film fund* (finanziato con fondi stanziati dalla stessa Regione) alla *film commission* (art. 7, co.4, lett. *b*). Viene previsto che i progetti finanziabili (co. 2) debbano necessariamente possedere almeno un requisito tra quelli elencati: la partecipazione di un autore o società residenti o con sede in Calabria (lett. *a*); la parte principale della produzione o della post-produzione deve essere realizzata in Regione, coinvolgendo maestranze locali (lett. *b*); i temi trattati riguardino il patrimonio culturale materiale o immateriale calabrese (lett. *c*); abbiano significativi riflessi in termini occupazionali, turistici o formativi (lett. *d*). La definizione puntuale degli importi, dei criteri di valutazione e delle ulteriori condizioni di accesso ed erogazione dei contributi sono rimessi ai singoli bandi, emanati in virtù di quanto previsto in sede di programmazione annuale o pluriennale (co. 4).

2.4 Campania

In Campania opera, dal 2005, la *Film Commission Regione Campania-FCRC* (con sede a Napoli), trasformata in fondazione a partecipazione pubblica dal 2014¹⁹⁸.

Lo statuto (art.3) attribuisce alla fondazione la promozione del «patrimonio artistico ed ambientale, la memoria storica e le tradizioni delle comunità campane, le risorse professionali e tecniche attive sul territorio regionale», prevedendo, altresì, la possibilità di istituire un specifico film fund. Il consiglio d'amministrazione (art. 14) è l'organo esecutivo, formato da tre membri nominati dal Presidente della Regione, tra i quali il presidente dello stesso C.d.A. (che deve essere scelto tra soggetti di comprovata esperienza nel settore della cinematografia e delle arti visive). Gli altri due membri devono rispettivamente essere (lett. b) un esperto di gestione e management ed un giurista (lett. c). Il C.d.A., che è coadiuvato da un comitato scientifico, nomina il direttore, al quale afferiscono la segreteria generale e di coordinamento (responsabile, tra l'altro, dei compiti di assistenza alle produzioni), l'ufficio preposto alla contabilità, l'ufficio amministrativo-legale e l'ufficio stampa e marketing. È inoltre previsto un revisore contabile.

Il primo fondamento normativo è da ricercarsi nella legge regionale finanziaria per il 2002 (L.R. 26 luglio 2002, n. 15) che, all'art. 40, istituiva un *film fund ante-litteram* destinato «alla partecipazione a co-produzioni cinematografiche, televisive, teatrali, musicali con enti pubblici, associazioni private, società di produzione, televisioni pubbliche e private», nell'ambito dei capitoli di bilancio destinati alla promozione turistica.

Oggi il legislatore regionale è intervenuto organicamente nel settore con la L.R. 17 ottobre 2016, n. 30, che, all'art. 1, esordisce come la Regione «riconosce le attività cinematografiche e audiovisive come prodotti della libera espressione artistica e creativa, dei linguaggi multimediali e dell'innovazione tecnologica, quali fattori decisivi di sviluppo economico,

¹⁹⁸Si veda la pagina web istituzionale all'indirizzo <http://fcr.it/>, dove è possibile accedere alla guida alla produzione e alle *locations*.

coesione sociale, innovazione culturale e promozione territoriale, nonché quali elementi con forte valenza identitaria».

Le azioni previste dalla Regione coprono a 360° il settore del cinema e dell'audiovisivo nel territorio regionale, non limitandosi esclusivamente allo sviluppo della locale filiera della produzione cinematografica: dal sostegno alle associazioni culturali operanti in materia (art.10) alla valorizzazione e al recupero delle sale cinematografiche (artt. 11-12), oltre alla conservazione e digitalizzazione del patrimonio culturale cinematografico (art. 3, lett. q) e all'organizzazione di cine-festival e di altri eventi culturali (art. 8).

L'art. 13 recepisce poi il ruolo svolto dalla *Film Commission Regione Campania*, attribuendole molte delle competenze in materia; si prevede inoltre che, con deliberazione della Giunta regionale (co. 5), ne venga disciplinata l'organizzazione interna, potendo peraltro esserle assegnate ulteriori funzioni. Per quanto concerne l'organizzazione, si segnala che la stessa è disciplinata dall'atto costitutivo e dallo statuto, successivamente ratificati con D.G.R.

Alla *FCRC* è genericamente attribuita, inoltre, la gestione e il coordinamento anche degli interventi economici previsti per il settore, comprensivi, pertanto, anche dei *film fund*. (art. 13 co. 2). In tal senso, la normativa regionale prevede programmi triennali di sostegno al settore, elaborati anche sulla base delle analisi fornite dalla *FCRC* (art. 5), da cui discendono dettagliati piani annuali (art. 7), che disciplinano le modalità e i limiti degli aiuti, nonché le condizioni previste per l'erogazione. Nella predisposizione dei bandi rileva altresì l'art. 8, che orienta prioritariamente il sostegno regionale nei confronti delle opere che: « a) sono di provenienza regionale, oppure che abbiano regista o società di produzione con sede in Campania; b) sono d'interesse regionale, trattino temi direttamente legati alla cultura, alla lingua e all'identità regionale, sviluppino tematiche legate al territorio o siano di particolare interesse e rilevanza per la Campania da suscitare l'attenzione in ambito nazionale e internazionale; c) realizzano gran parte delle attività di produzione e post-produzione nel territorio regionale anche coinvolgendo risorse umane, maestranze e professionalità del territorio campano; d) coinvolgono stagisti e giovani professionalità provenienti dalle scuole e dai

centri formativi esistenti nel territorio campano, creando una sinergia efficace di investimento sulla formazione; e) rispondono alle esigenze creative e logistiche del settore, creando tra l’altro spazi dedicati alla produzione, anche attraverso cine-porti per le fasi di preparazione, lavorazione e post produzione».

2.5 Emilia Romagna

L’*Emilia Romagna Film Commission* è una struttura pubblica incardinata presso l’Assessorato alla Cultura. Nata nel 1997¹⁹⁹, ha trovato un primo riconoscimento normativo nella versione originaria dell’art. 8 della L.R. 5 luglio 1999, n. 13 (che prevedeva, all’abrogato co. 1 lett. a, la «promozione del territorio regionale quale sede di produzioni cinetelevisive» tra le attività in capo alla Regione), fermo restando il disposto, tutt’oggi vigente, secondo cui «la Regione può realizzare i propri interventi diretti anche avvalendosi degli enti o delle società, operanti nel settore dello spettacolo, ai quali partecipa».

Oggi le attività della *film commission*, nonché i fondi stanziati, sono disciplinati dalla L.R. n. 20 del 23 luglio 2014. L’art. 8 statuisce espressamente che «la Regione esercita le attività di Film Commission per l’Emilia-Romagna» e le relative attività «attuare direttamente dalla Regione» (art.11, co.2). L’art. 9 autorizza la Regione, per mezzo della sua *film commission*, a partecipare a forme associative del settore, purché senza fini di lucro (è evidente l’intento del legislatore regionale di offrire una copertura normativa all’adesione dell’*Emilia Romagna Film Commission* all’associazione *Italian Film Commissions*).

Gli artt. 10, 11 e 12 della L.R. 20/2014 prevedono poi l’istituzione di appositi fondi regionali dedicati allo sviluppo del settore cinematografico ed audiovisivo, stabilendone i criteri (art.11) e prevedendo la predisposizione all’uopo di appositi programmi triennali regionali (art. 12), l’ultimo dei quali, relativo al triennio 2018-2020, è stato approvato con deliberazione dell’Assemblea regionale il 31 gennaio 2018.

¹⁹⁹ Si veda <http://cinema.emiliaromagnacreativa.it> (URL consultato il 20.05.2020).

Tra i criteri stabiliti nell'anzidetto programma triennale, viene fissato nella misura del 50% dei costi complessivi di produzione il limite massimo dell'intensità dell'aiuto, fermo restando che il contributo erogabile a singolo progetto non possa eccedere i 15.000 euro nel caso di sviluppo e 150.000 per la produzione. Per il monitoraggio degli interventi regionali in materia, viene istituita un'apposita Cabina di regia, «composta stabilmente da rappresentanti designati dagli Assessori alla Cultura, alla Formazione, alle Attività produttive e dal Turismo» (punti 2 e 5.1), con la possibilità di avvalersi dell'Osservatorio regionale sullo spettacolo, di cui all'art. 8 L.R. 13/1999.

Tra i servizi offerti dall'*Emilia Romagna Film Commission* vi è una guida alla produzione e un catalogo delle *locations* regionali di maggiore interesse.

La L.R. 28 luglio 2006, n. 12, è intervenuta invece in materia di sale cinematografiche, ponendo degli ambiziosi obiettivi (art.2): «a) centralità dello spettatore, affinché possa contare su una rete di sale e arene efficiente, diversificata, capillare sul territorio e tecnologicamente avanzata; b) pluralismo ed equilibrio tra le diverse tipologie di strutture e attività cinematografiche; c) valorizzazione della funzione dell'esercizio cinematografico per la qualità sociale delle città e del territorio». La disciplina prevede la semplificazione dei regimi autorizzatori per l'apertura di nuove sale, nonché il censimento di quelle esistenti, monitorandone altresì la programmazione e l'afflusso. Dal punto di vista urbanistico, inoltre, mira alla riqualificazione delle sale esistenti soprattutto nei centri storici.

Tra gli altri interventi regionali in materia, si menziona la *Fondazione Cineteca di Bologna*, costituita in fondazione nel 2012 su iniziativa del Comune di Bologna (socio unico e fondatore che, per statuto, ha diritto di veto sull'ammissione di ulteriori soci). La fondazione, oltre a gestire ed alimentare le cineteca, ha istituito un laboratorio per il restauro delle pellicole e svolge anche un'attività propria di *film commission* locale, tramite la *Filmcommission Bologna*.

2.6 *Friuli Venezia Giulia*

Il Friuli Venezia Giulia è stata tra le prime Regioni a costituire una film commission (nel 2000) e la prima in Italia, nel 2003, ad istituire un film fund.²⁰⁰

La *Friuli Venezia Giulia-FVG Film Commission* ha natura di associazione non riconosciuta (e perciò regolata, oltre che dallo statuto, dagli art. 36 e ss. c.c.), senza fini di lucro e finanziata principalmente dalla Regione. Lo statuto consente un ampliamento potenzialmente illimitato dei soci (art. 4), che possono essere, oltre agli Enti, anche società e persone fisiche che ne condividano gli scopi. L'associazione contempla un'assemblea degli associati, un consiglio direttivo (attualmente composto da tre membri) ed un presidente, eletto da quest'ultimo organo.

La principale fonte legislativa in materia è la L.R. 6 novembre 2006, n. 21, la quale, all'art. 9, sancisce l'espresso riconoscimento, da parte regionale, dell'associazione *FVG Film Commission*. Vengono autorizzati specifici finanziamenti, prevedendo contestualmente l'obbligo, in capo alla stessa *film commission*, di relazionare annualmente sull'attività svolta e sull'impiego delle risorse alle direzioni centrali dei competenti assessorati alla cultura e alle attività produttive.

L'art. 10 della L.R. 21/06 stabilisce in termini generali quelle che sono le attività e gli obiettivi della *FVG Film Commission*, improntati comunque a «valorizzare il patrimonio di risorse culturali, naturali e ambientali del Friuli Venezia Giulia e di attrarre nel territorio produzioni cinematografiche e televisive che favoriscano l'occupazione e lo sviluppo dell'economia turistica» (co. 1). A tal fine, viene assegnata alla *FVG Film Commission* la gestione di un apposito film fund (art. 10, co. 2).

I criteri per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti previsti dal suddetto fondo, denominato *FVG Film Fund*, sono stati poi dettagliatamente disciplinati dal Decreto del Presidente della Regione 6 maggio 2015, n. 86. La

²⁰⁰ M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 178 e ss.

misura massima della copertura dei costi complessivi relativi alla produzione – eventualmente cumulabile con altre forme di contributi statali e/o europei – è fissata, complessivamente, al 50%. Per quanto concerne i lungometraggi, i film di animazione i film e le serie tv, nonché le opere per il *web*, sono poi previsti dei massimali di finanziamento, per il singolo progetto²⁰¹, commisurati al numero di giorni di riprese effettuate sul territorio regionale (art. 5): a) 280.000 euro per periodi superiori a 72 giorni; b) 200.000 euro per un periodo compreso tra 24 e 71 giorni; c) 70.000 euro per riprese effettuate per un periodo uguale o inferiore a 24 giorni. Nel caso di documentari, cortometraggi e video musicali sono previsti massimo 30.000 euro per periodi di riprese sul territorio regionale superiori a 10 giorni; nel caso di periodi uguali o inferiori a detta durata, il contributo è ridotto a 10.000 euro. L’inizio delle riprese sul territorio regionale deve avvenire entro 12 mesi, mentre l’uscita in sala entro 36 mesi dall’erogazione del contributo (art. 13 co. 1).

Tra i vari ulteriori obblighi del beneficiario si rammenta quello di «di attribuire alla “Film Commission” il diritto di utilizzo gratuito dell’opera filmica, delle foto di scena e del backstage, esclusivamente per scopi istituzionali e di promozione istituzionale della “Film Commission” e della Regione» (art. 13 co.2 lett. e); «di riportare in tutti i materiali pubblicitari e di comunicazione e in ogni altro materiale di divulgazione dell’opera, il logo di promozione turistica della Regione Friuli Venezia Giulia ed il logo della “Film Commission”» (lett. l); «di riportare la dicitura: “con il sostegno di Friuli Venezia Giulia Film Commission” nei titolo di testa delle opere di cui all’articolo 3, comma 1, lettere a), b), d), e) solo in caso di riprese effettuate nel territorio regionale per un periodo superiore a 18 giorni» (lett. m); «di riportare i primi ringraziamenti con la dicitura: “alla Regione Friuli Venezia Giulia” e “alla Friuli Venezia Giulia Film Commission” o con i rispettivi loghi, e di riportare il logo della “Film Commission” nei titoli di coda [...] (n)».

²⁰¹ Sono escluse dal contributo le produzioni a contenuto pubblicitario, pornografico, discriminatorio o che fanno apologia di violenza, nonché i programmi che promuovono un’istituzione o le sue attività (art. 3, co. 3, D.Pres.Reg. 85/15).

La valutazione dei progetti, secondo i criteri stabiliti dall’art. 9, è rimessa ad un apposito Comitato tecnico di valutazione delle iniziative. Tale organismo (art. 10) è «nominato con decreto del Direttore centrale attività produttive, commercio, cooperazione, risorse agricole e forestali ed è composto da: a) il Direttore del Servizio turismo, con funzioni di Presidente; b) il Direttore designato dalla Direzione centrale cultura, sport e solidarietà o un suo delegato; c) un funzionario del Servizio turismo che svolge anche le funzioni di segretario»; al Comitato tecnico può partecipare il presidente della “Film Commission o un suo delegato, con funzioni consultive (co. 2).

Tra gli ulteriori servizi offerti dalla *FVG Film Commission* vanno annoverati un catalogo digitale delle *locations* e una guida alla produzione, tramite la quale è possibile accedere al *database* degli operatori del settore, attivi nella Regione.

Accanto al suddetto *film fund* gestito dalla *FVG Film Commission*, opera l’associazione *Fondo per l’Audiovisivo del Friuli Venezia Giulia*, finanziata dall’Assessorato regionale alle attività produttive e non collegato alla film commission. Istituito ai sensi dell’art. 11 della L.R. 21/2006, a differenza del *FVG film fund*, che è mirato al sostegno delle riprese in sé e per sé considerate, il *Fondo* è invece diretto allo sviluppo della filiera produttiva del cinema e dell’audiovisivo nel territorio regionale, ivi compresa la formazione dei professionisti del settore.

Non solo: sotto il profilo strettamente culturale, il *Fondo*, tra le altre attività elencate dall’art. 11, sostiene la produzione di:

- a. opere da realizzare nei formati considerati a maggiore vocazione regionale (cortometraggi, documentari e film di animazione);
- b. opere che sviluppino tematiche legate al territorio;
- c. opere che valorizzano, con l'uso delle corrispondenti lingue, le minoranze linguistiche storiche presenti nel territorio della regione di cui alla L.15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche);
- d. opere di particolare interesse e rilevanza per il Friuli Venezia Giulia tali da suscitare attenzione in ambito nazionale e internazionale.

A tal fine, è previsto che la Regione si avvalga anche della sede RAI regionale per incentivare la programmazione di suddette opere (co. 2-bis).

2.7 Lazio

La *Roma Lazio Film Commission* nasce nel 2007, riunendo le precedenti esperienze dalla *Roma Film Commission* e del *Lazio Film Commission*.²⁰² L'organismo ha natura di fondazione a partecipazione pubblica; sono soci la Regione Lazio e Roma Capitale che, nel consiglio di amministrazione, nominano rispettivamente due e un componente²⁰³. Il C.d.A. rimane in carica tre anni e nomina il presidente (carica che cumula sia la presidenza della fondazione che del c.d.a.), il vice-presidente e il direttore generale; è altresì previsto un organo di controllo.

Il legislatore regionale è intervenuto a disciplinare compiutamente il settore del cinema e dell'audiovisivo con la L.R. 13 Aprile 2012, n. 2. Le misure sono molteplici, riconducibili all'obiettivo comune di promuovere e valorizzare nel territorio laziale «le attività cinematografiche ed audiovisive, quali strumento di libera espressione artistica, di formazione culturale, di aggregazione, di integrazione e comunicazione sociale, di valorizzazione dell'identità regionale, anche con riferimento allo sviluppo dei linguaggi multimediali e all'innovazione

²⁰² Si veda la pagina web istituzionale <http://www.romalaziofilmcommission.it>

²⁰³ «La partecipazione della Regione alla Fondazione è subordinata alle seguenti condizioni: a) che il consiglio di amministrazione sia composto nel rispetto dell'articolo 22, comma 5 della legge regionale 28 giugno 2013, n. 4 (Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione) da rappresentanti dei soci in ragione diretta delle quote conferite; b) che siano definite le modalità di partecipazione dei soci ordinari, a garanzia dei fini pubblici perseguiti dalla Fondazione e con esplicita esclusione di soggetti che siano o pervengano in situazione di conflitto di interesse con gli scopi della Fondazione.4. Il Presidente della Regione provvede agli adempimenti necessari per la partecipazione della Regione alla Fondazione ed alla successiva indicazione, in sede di assemblea della Fondazione stessa, dei rappresentanti della Regione, eletti dal Consiglio regionale con voto limitato, negli organi esecutivi. Tali rappresentanti sono vincolati, nell'esercizio del proprio mandato, all'osservanza degli indirizzi e delle direttive della Regione stessa» (art. 24-bis, co. 3, L.R. 2/2012).

tecnologica, di sviluppo socio-economico» (art.1). Alcune disposizioni, in particolare, sono dedicate alle sale e alla semplificazione dei procedimenti autorizzatori amministrativi (artt. 5 e 6), nonché alla promozione della cultura cinematografica (art. 10).

La L.R. 2/2012 statuisce inoltre espressamente che la Regione Lazio «partecipa alla Fondazione Film Commission di Roma e del Lazio», concorrendo allo svolgimento di tutte le attività tipiche della *film commission*. Tra queste si menzionano le «azioni volte a stimolare le produzioni cofinanziate con fondi regionali a coinvolgere gli attori e i registi nella promozione dei film», nonché la promozione dell'immagine «di Roma e del Lazio attraverso il cinema e l'audiovisivo, considerati come strumento per la conoscenza del patrimonio culturale, ambientale e turistico e per la crescita della competitività territoriale» (art. 24-bis, co. 1, lett. b e c).

Per quanto concerne i finanziamenti, la Regione predispone un documento programmatico triennale, dove vengono fissati gli obiettivi, le risorse e i criteri di selezione (art. 7). In attuazione del programma, viene annualmente approvato un programma annuale degli interventi (sulla base del quale saranno poi predisposti i singoli bandi), nel quale vengono dettagliatamente stabilite le modalità e i tempi di accesso e di erogazione delle sovvenzioni (art. 8). L'art. 9 elenca poi le macro-categorie di opere meritevoli della «concessione di sovvenzioni, contributi, agevolazioni, anche fiscali, sussidi e benefici economici, anche in forma di garanzie finanziarie».

Attualmente sono attivi due film fund regionali:

- il *Fondo regionale per il cinema e l'audiovisivo*:²⁰⁴ destinato al sostegno alle opere cinematografiche e audiovisive italiane, europee e internazionali, realizzate in tutto o in parte sul territorio del Lazio.
- Il bando *Lazio Cinema International*:²⁰⁵ finalizzato a sostenere le imprese cinematografiche e il relativo indotto, favorendo la

²⁰⁴ Nel bando 2020 è previsto che gli aiuti siano destinati alle opere girate in tutto o in parte nel Lazio e che siano classificabili come “prodotto culturale”(come definito secondo i punteggi attribuiti dallo stesso bando). L'importo massimo finanziabile non può superare comunque i 500.000 euro.

collaborazione internazionale e l'attrattività turistica della Regione nell'ambito di produzioni internazionali.

Oltre a questi, si aggiungono ulteriori bandi specifici, destinati, tra l'altro, alla concessione di prestiti a tasso agevolato per gli operatori del settore.

Si specifica che i fondi regionali stanziati non sono gestiti dalla *film commission*, la quale si limita a fungere da supporto, a garantirne la visibilità e a fornire informazioni; per il resto le procedure rimangono di competenza diretta della Direzione regionale Cultura e Politiche Giovanili della Regione Lazio.

2.8 Liguria

In Liguria opera la *Genova Liguria Film Commission*, sorta, nel 2007, con la veste formale della fondazione, a seguito della L.R. 3 maggio 2006, n. 10. Il Consiglio Direttivo, organo esecutivo della fondazione, è formato da cinque membri in carica per cinque anni; sono nominati, rispettivamente tre (compreso il presidente) dalla Regione Liguria, uno dal Comune di Genova, uno dall'assemblea dei soci e dei fondatori (che comprende altri quattordici comuni liguri, più il Parco Naturale Regionale dell'Antola). A questi organi si aggiunge un revisore dei conti.²⁰⁶

La L.R. 10/2006 detta una serie di interventi in materia di cinema e di audiovisivo, tra i quali la disciplina regionale e la semplificazione in tema di sale cinematografiche (artt. 2-7), anche nella prospettiva della «valorizzazione della

²⁰⁵ L'importo massimo dell'aiuto concedibile per ogni singola opera audiovisiva, come previsto dal bando 2020, non può superare il 35% dei costi ammessi e l'importo di 640.000 Euro in valore assoluto, ed è così determinato: 15% dei costi ammessi, incrementato al 20% nel caso sia la quota Italiana che la quota estera siano entrambe pari o superiori al 20%, (massimo 380.000 Euro in valore assoluto); un ulteriore importo pari al 5% dei costi ammessi se l'opera audiovisiva è ritenuta di interesse regionale, con un massimo pari a 80.000,00 Euro in valore assoluto; un ulteriore importo pari al 5% dei costi ammessi se l'opera audiovisiva è ritenuta di particolare interesse regionale, incrementato al 10% nel caso sia la quota italiana che la quota estera siano entrambe pari o superiori al 20%, con massimo pari a 180.000,00 Euro in valore assoluto.

²⁰⁶ Informazioni contenute nei documenti consultabili nella pagina web ufficiale <http://www.glf.it>.

funzione dell'esercizio cinematografico per la qualità sociale delle città e del terro» (art.1, co. 2, lett. c).

Come precedentemente accennato, l'art. 8 della L.R. 10/2006 espressamente prevede l'istituzione della *film commission* regionale (senza configurarla esplicitamente quale fondazione e prevedendo un'organizzazione aperta a soggetti ulteriori, pubblici e privati), attribuendole, tra l'altro, la competenza in materia di valorizzazione della mediateca regionale (istituita ai sensi del successivo art. 9).

Tra le peculiarità della *Genova Liguria Film Commission* si segnala la collaborazione nella bonifica e la successiva gestione dell'ex-area siderurgica di Cornigliano, riconvertita – nell'ambito del progetto *Videoporto di Genova* – in veri e propri studi cinematografici, dotati di servizi logistici destinati al supporto delle produzioni cinematografiche ed audiovisive. Sulla scia di tale iniziativa, è stato successivamente istituito il *PACC - Polo Aziende Creative Cornigliano*, che, oltre al suddetto *Videoporto*, ha destinato spazi ulteriori all'interno dell'area di Villa Brombini, oggi sede della stessa *film commission* e di oltre quaranta piccole imprese operanti nel settore. La *Genova Liguria Film Commission* è inoltre attiva nella formazione dei professionisti del settore, tramite l'organizzazione di specifici corsi.

Gli artt. 10-11 della L.R. 10/2006 gettano poi le basi per i *film fund* regionali, i cui criteri, modalità e importi sono definiti con delibere della Giunta regionale. La gestione del fondo, dei bandi e le procedure relative all'ammissione e all'erogazione dei contributi sono integralmente in capo alla Regione, che all'uopo si avvale della società finanziaria regionale *in house* (*F.I.L.S.E.* S.p.a.). La dotazione dell'ultimo fondo stanziato, pari ad oltre due milioni di euro, è destinata per il 20% allo sviluppo e per l'80% alla produzione.

2.9 *Lombardia*

La fondazione *Lombardia Film Commission* opera fin dal 2000, seppur con modifiche statutarie intervenute nel corso degli anni (l'ultima risale al

2015). Soci fondatori risultano essere la Regione Lombardia, il Comune di Milano, Unioncamere Lombardia e la Fondazione CARIPLO. I componenti del Consiglio d’amministrazione sono nominati da ciascuno dei soci fondatori e rimangono in carica tre anni; il membro designato dalla Giunta regionale, in rappresentanza dell’ente Regione, presiede il C.d.A. e riveste altresì la carica di presidente della stessa fondazione (i nominativi dei candidati vengono vagliati dalla Giunta a seguito della pubblicazione di un’apposita manifestazione d’interesse). Altri organi statutari sono l’assemblea dei fondatori e dei partecipanti, il collegio dei revisori dei conti e il comitato consultivo, nominato dal C.d.A.

La *film commission* ha uffici distaccati a Bergamo, Brescia, Como, Crema, Lecco, Lodi, Mantova e Pavia²⁰⁷, così meglio garantendo la copertura dell’assistenza sul territorio, anche logistica, alle *troupe*. Presso la sede della *Lombardia Film Commission* a Cormano (MI), sono inoltre stati attrezzati appositi studi cinematografici, che vengono concessi in uso gratuito e temporaneo alle produzioni nella fase di pre-produzione. La *film commission* organizza poi corsi di formazione e aggiornamento professionale, fungendo inoltre da raccordo per quelli organizzati, nelle materie cinematografiche ed audiovisive, da altri enti o istituti lombardi.

La *film commission* ha avuto un primo riconoscimento nella normativa regionale ad opera dell’ art.5, co. 32, L.R. 5 agosto 2002 , n. 17, che si limita ad assegnare fondi per il funzionamento dell’ente (ove si afferma, laconicamente, che «la regione partecipa quale socio fondatore» alla film commission). Dello stesso tenore anche la L.R. 27 dicembre 2006 , n. 30, nella quale la *Lombardia Film Commission* viene elencata tra le fondazioni istituite dalla Regione (All. A2), principalmente al fine di provvedere alle relative dotazioni organiche, facendo prioritariamente ricorso alla mobilità interna del personale già dipendente del sistema regionale (art.1, co. 5-*quaterdecies*).

Bisogna attendere la L.R. 7 ottobre 2016 , n. 25, che disciplina le politiche culturali della Regione Lombardia in tutti i campi – tra cui quello

²⁰⁷ Si veda il sito www.filmcomlombardia.it.

cinematografico – per un quadro normativo più dettagliato. L’art. 2 afferma infatti che la suddetta normativa ha ad oggetto «gli interventi e le attività inerenti alla valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale della Lombardia, alla promozione e organizzazione di attività culturali e dello spettacolo», con particolare riferimento, oltre ai beni del patrimonio culturale materiale e immateriale – come anche definiti e tutelati dall’UNESCO – e al «patrimonio linguistico» (lett. g, da valorizzare anche tramite il cinema, ai sensi del successivo art. 24), anche alle «attività culturali ed espositive, eventi, spettacolo dal vivo, cinema e audiovisivi, sale dello spettacolo» (lett. h).

Gli art. 33-34 definiscono specificatamente le aree d’intervento regionale in materia cinematografica ed audiovisiva: dal sostegno alle produzioni nel territorio, alle mediateche, ai festival e finanche alle sale cinematografiche.

L’art. 42 istituisce un fondo regionale onnicomprensivo per la cultura, destinato, tra l’altro, ai «progetti di produzione cinematografica, nonché alla ristrutturazione e all’adeguamento tecnologico di sale destinate ad attività di spettacolo». La programmazione degli interventi in materia (art. 9) è rimessa ad appositi programmi triennali, approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta; quest’ultima approva invece i programmi annuali nei quali sono individuate modalità, tempistiche e controlli sullo stanziamento e l’erogazione di contributi.

2.10 Marche

Nella Regione Marche opera la *Marche Film Commission*, struttura operativa incardinata nella più generale *Fondazione Marche Cultura*.²⁰⁸ Detta fondazione, oltre alle competenze in materia di *film commission*, gestisce anche le mediateche regionali e finanche alcuni poli museali. Sono soci fondatori della fondazione la Regione Marche, la Provincia di Ancona e il Comune di Ancona; lo statuto apre alla partecipazione di soggetti ulteriori, purché pubblici. Il

²⁰⁸ Si vedano i siti web istituzionali <http://www.marchefilmcommission.info> e <http://fondazionemarchecultura.it> .

Consiglio d’amministrazione della Fondazione Marche Cultura è formato da quattro membri, dei quali tre nominati dalla Regione, con decreto del Presidente, e uno dal Comune di Ancona, con decreto sindacale. Tra i componenti di designazione regionale è nominato il presidente della fondazione, che svolge anche funzioni di presidente del C.d.A. Il consiglio d’amministrazione nomina poi il Direttore della fondazione, con funzioni esecutive; organi ulteriori sono il revisore dei conti, nominato dalla Regione, e il comitato tecnico-scientifico, con funzioni consultive. È cura del Direttore della fondazione individuare un addetto responsabile della gestione delle attività di film commission.

La Marche Film Commission fornisce i “tradizionali” servizi di film commission, tra i quali si menziona un catalogo digitale delle più suggestive *locations* regionali, e un database dei professionisti e delle imprese del settore.

I bandi relativi al *film fund* regionale sono gestiti direttamente dalla Regione Marche.²⁰⁹

Per quanto concerne la normativa regionale di riferimento, sono stati numerosi gli interventi del legislatore regionale in materia, che, peraltro, sono anche stati oggetto di censure dalla Corte Costituzionale, soprattutto per quanto riguarda l’aspetto gius-lavoristico.

Il primo intervento risale alla L.R. 6 agosto 1997, n. 51, che istituiva l’*Associazione Mediateca delle Marche*, il cui scopo era quello di contribuire allo sviluppo delle attività di produzione, raccolta, conservazione e diffusione di materiali audiovisivi riguardanti la storia, la cultura e le tradizioni delle Marche. Per una disciplina organica regionale nel settore cinematografico ed audiovisivo bisogna invece attendere la L.R. 31 marzo 2009, n. 7. All’art. 2 viene istituito un fondo regionale, alimentato con risorse stanziare dalla Regione con un apposito programma, definito dalla Giunta sentita la Commissione consiliare competente (art. 3). La legge regionale interviene anche sulle sale cinematografiche regionali, nell’ottica della semplificazione delle autorizzazioni previste e

²⁰⁹ L’ultimo bando, relativo all’anno 2019, prevedeva l’erogazione di contributi rapportati alle spese effettuata dalla produzione sul territorio (rimborsabili tra il 50% e il 70% del totale), nelle misure massime euro 300.000 nel caso di progetti afferenti alla categoria film e serie tv; euro 40.000 per i documentari e i cortometraggi; euro 50.000 nel caso di *format*.

tenendo conto dei principi di qualità, pluralismo e diffusione nel territorio, anche tramite progetti di riqualificazione delle sale esistenti (art. 4).

La L.R. 7/2009, oltre a stanziare dei fondi dedicati al sostegno del cinema e dell’audiovisivo (art. 7), istituiva poi (art. 6) la fondazione *Marche Cinema Multimedia-MCM* – da intendersi quale primo “nucleo” della *film commission* regionale – alla quale veniva attribuito il compito di «creare le condizioni per attirare nelle Marche set di produzioni cinetelevisive e pubblicitarie nazionali e straniere e a indirizzare le produzioni nella ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche, con l’offerta, durante il processo produttivo, di servizi di supporto e facilitazioni logistiche, organizzative, di sostegno economico e di collaborazione alla realizzazione» (lett. a) e di «contribuire allo sviluppo delle attività di produzione, raccolta, conservazione e diffusione di materiali audiovisivi riguardanti la storia, la cultura e le tradizioni delle Marche» (lett. b).

A seguito poi della L.R. 28 dicembre 2010, n. 20, era stato previsto che il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell’*Associazione Mediateca delle Marche*, ivi compreso quello che svolgeva funzioni di *film commission*, a seguito dell’esperimento di un concorso riservato esclusivamente al suddetto personale, transitasse nei ruoli del personale dipendente della Regione. Orbene, siffatta norma è stata censurata dalla Corte Costituzionale che, con sent. 9 novembre 2011, n. 299, nel dichiarare l’illegittimità dell’art. 16, co. 2, della L.R. 20/10 per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., nel rammentare che il principio del concorso pubblico può subire deroghe legittime «solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell’amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*, sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010)» ha statuito che

Le attività di elencazione sistematica (catalogazione) e di pubblicazione e distribuzione di stampati (editoria), nonché quelle di cosiddetta «Marche Film Commission» (che attengono, come detto, alla creazione delle condizioni per attrarre set di produzioni cinetelevisive e pubblicitarie nazionali e straniere, e alla ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche) non appaiono, infatti, connotate, per loro natura, da specificità ed originalità tali da escludere che esse possano essere espletate ricorrendo a personale esterno che abbia eventualmente maturato analoghe esperienze. Di

conseguenza, le esigenze di consolidare le professionalità acquisite non possono dirsi strettamente funzionale a quelle di buon andamento dell’amministrazione.

A ciò va aggiunto che, come dianzi accennato, i compiti in questione sono destinati ad essere svolti, nel nuovo assetto organizzativo delineato dalla legislazione regionale, dalla costituenda fondazione Marche Cinema Multimedia, e non dalla Regione stessa, venendosi così ad elidere lo stesso nesso funzionale tra l’esigenza di dotarsi di specifiche competenze tecniche e l’acquisizione in capo a sé delle corrispondenti funzioni [...] ²¹⁰.

La sentenza ha evidentemente portata generale sugli aspetti inerenti il reclutamento delle risorse umane e sulla natura delle *film commission*, rispetto alle quali ne viene ribadita ancora una volta la natura sostanzialmente pubblica (con quello che ne consegue anche in termini di assunzioni e assoggettamento alle procedure ad evidenza pubblica), anche qualora le stesse abbiano adottato la veste privatistica della fondazione.

La L.R. 28 dicembre 2015, n. 30 ha quindi riorganizzato gli apparati amministrativi deputati in materia di cultura e cinema. All’art. 4 viene infatti previsto che tali funzioni – ivi comprese, espressamente, quelle di *film commission* – siano adesso gestite dalla Fondazione Marche Cultura, la quale opera «secondo le modalità dell’*in house providing*» (co. 1). La Regione, tramite la Giunta, «esercita sulla Fondazione un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, tale da comportare un’influenza determinante [...]» (co. 2-bis).

L’ultimo intervento del legislatore regionale marchigiano riguarda poi specificatamente, con la L.R. 3 ottobre 2019, n. 34, il sostegno e la valorizzazione del cinema documentario; oltre allo stanziamento di fondi *ad hoc* viene individuato il Comune di San Benedetto del Tronto, quale centro di riferimento regionale per il cinema documentaristico.

²¹⁰ C. Cost., sent. 9 novembre 2011, n. 299 (dep. 10.11.2011), ECLI:IT:COST:2011:299. Per un commento in merito si veda D. GIUNTA, *La ‘novazione’ del rapporto di lavoro si verifica anche con progressioni verticali e riqualificazioni*, “Guida al Diritto”, n. 25, 16 giugno 2012.

2.11 Piemonte

La *Fondazione Film Commission Torino Piemonte (FCTP)* è tra le più longeve *film commission* italiane, costituita in fondazione fin dal 2000. Il Consiglio d’amministrazione per statuto è formato da cinque membri: ne fanno parte di diritto l’assessore regionale alla cultura e l’assessore alla cultura del Comune di Torino. Gli altri sono nominati, rispettivamente, due dalla Giunta regionale piemontese e uno dal Comune di Torino, tra esperti in materia. Il mandato dura quattro anni. Altri organi statutari sono il presidente e il vicepresidente, eletti in seno al C.d.A. È inoltre prevista un’Assemblea dei sostenitori (attualmente non attiva), un Collegio dei revisori e il Direttore della *film commission*, nominato dallo stesso C.d.A. Il personale è reclutato facendo ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Numerosi sono i servizi offerti dalla *FCTP*: dalla guida alle *locations* al *database* dei professionisti e degli operatori del settore, dall’attività di *casting* all’organizzazione di eventi e di rassegne cinematografiche. Nella sede della *film commission* a Torino – che è ubicata in una vasta area di archeologia industriale riqualficata, risalente ai primi anni del XX secolo – sono inoltre presenti uffici, servizi logistici ed aree dedicate alle *troupe* cinematografiche, alle quali vengono date in concessione temporanea per la durata delle riprese.

La *FCTP* gestisce inoltre i numerosi film fund regionali:

- 1) *Piemonte Film Tv Development Fund*, destinato al sostegno dei lungometraggi, film TV di finzione, serie televisive;
- 2) *Piemonte Doc Film Fund* è il fondo regionale per il documentario
- 3) *Short Film Fund*: fondo per la realizzazione di cortometraggi;
- 4) *Under 35 Digital Video Contest*: dedicato al sostegno di specifici progetti presentati dai giovani tra i 18 e i 35 anni.

A questi si aggiunge il *Piemonte Film Tv Fund*, gestito direttamente dalla Regione e dedicato al sostegno delle imprese di produzione audiovisiva, cinematografica e televisiva, afferenti alle categorie lungometraggi, film Tv e serie Tv.

Oltre ai suddetti film fund, nel 2016 è stata costituita la *Film Investimenti Piemonte-FIP S.r.l.*, società di capitali integralmente pubblica, il cui unico socio è proprio la *Film Commission Torino Piemonte*. L'oggetto statutario della società consente «la partecipazione a produzioni nel campo dell'industria cinematografica, televisiva ed audiovisiva da svolgere almeno in parte nel territorio della Regione Piemonte; in particolare, la società può compiere operazioni finalizzate all'acquisizione di diritti sulle opere o sui proventi delle opere, la conclusione di accordi di associazione in partecipazione e di co-produzione e l'acquisto di partecipazioni in qualsiasi società od ente in qualsiasi forma avente ad oggetto la produzione di film e/o prodotti audiovisivi, con qualsiasi modalità e forma, nonché, al riguardo, prestare attività di servizi e consulenza, anche a favore di terzi». La società sembra inaugurare nuove prospettive d'intervento pubblico nel settore, che potrebbero essere emulate anche dalle altre Regioni: seppure viene mantenuto il sistema di sostegno mediante i contributi e le sovvenzioni pubbliche (spesso a fondo perduto) erogate alle produzioni private, tipico dei film fund, con la costituzione di una società d'investimento *ad hoc* la Regione ora può divenire essa stessa produttrice, o quantomeno co-produttrice, di opere cinematografiche ed audiovisive, se del caso anche sfruttandone i diritti.

Per quanto concerne il quadro normativo regionale, la disciplina organica in materia di cultura e cinema è oggi contenuta nella L.R. 1° agosto 2018, n. 11, che definisce la cultura un «valore essenziale e strumento fondamentale di crescita umana, di libera espressione, mezzo di promozione ed educazione sociale, di comunicazione, di insostituibile valore sociale e formativo, in particolare per le giovani generazioni, e quale fattore di sviluppo economico e sociale del territorio e delle comunità che lo abitano» (art. 1). Tra gli obiettivi della legge, vi è «la conservazione, lo studio, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale del Piemonte, anche di natura religiosa, ivi comprese le minoranze linguistiche storiche, le espressioni culturali di nuovi cittadini e cittadine e delle comunità di piemontesi residenti all'estero» (art. 2, lett. d). Gli interventi della Regione riguardano espressamente anche il

«cinema, audiovisivo e multimedialità» (art. 30, co.1, lett. b) ²¹¹, oltre al sostegno ai centri di documentazione esistenti, ivi compreso l’Archivio Nazionale Cinematografico della Resistenza di Torino (art. 24).

L’art. 33 della L.R. 11/2018 riconosce espressamente la *Fondazione Film Commission Torino Piemonte* quale strumento d’attuazione delle politiche culturali regionali in materia di cinema ed audiovisivo, anche con riferimento alla L. 220/16.

2.12 Puglia

La Regione Puglia ha istituito l’ *Apulia Film Commission* con l’art. 7 della L.R. 29 aprile 2004, n.6, assieme ad un mediateca e cineteca regionale (art. 6-bis). La *film commission* ha assunto la forma privatistica della fondazione a partecipazione pubblica: ne fanno parte, quali soci, oltre la Regione, ben quarantacinque comuni pugliesi, tra i quali tutti i capoluoghi di Provincia. Le risorse per il funzionamento sono finanziate dagli stessi enti soci. ²¹²

Sotto il profilo organizzativo la *governance* dell’*Apulia Film Commission* si struttura in un Consiglio d’Amministrazione (formato da cinque componenti in carica per quattro anni, di cui tre nominati dalla Regione Puglia, tra i quali viene designato il presidente, uno in rappresentanza dei comuni capoluogo, uno in rappresentanza degli altri comuni), un direttore generale nominato dal C.d.A., un ufficio per la progettazione e la gestione dei progetti, un ufficio per le produzioni e i progetti audiovisivi, un ufficio dedicato ai *film fund*, un ufficio per l’amministrazione e il controllo, un collegio dei revisori dei conti, cui si aggiunge un ufficio apposito per i Cineporti di Puglia.

²¹¹ L’art. 33, co. 2, contiene poi la formulazione degli obiettivi programmatici in materia: «La Regione riconosce il rilievo culturale ed economico della produzione cinematografica, televisiva, audiovisiva e multimediale, e ne favorisce lo sviluppo sul territorio piemontese, con particolare attenzione per la realizzazione di prodotti ad alto contenuto culturale, creativo e innovativo e al costante sviluppo di nuove tecnologie e modalità di fruizione».

²¹² Cfr. M. CUCCO, G. RICHERI, *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., p. 181 e ss.

L'art. 7 della L.R. 6/2004 menziona espressamente, per la prima volta in un testo normativo regionale, l'attività di *film fund* tra le attribuzioni demandate alla *film commission*: «sostenere la produzione e la circuitazione di opere cinematografiche e audiovisive, realizzate nella Regione, che promuovono e diffondono l'immagine e la conoscenza della Puglia, concedendo contributi e agevolazioni attraverso l'istituzione di un fondo specifico: Film Fund» (co.2 lett. b).

In virtù del citato dettato normativo, all'*Apulia Film Commission* è oggi attribuita la diretta gestione dei *film fund* pugliesi, che attualmente risultano essere quattro. Sono destinati a interventi differenziati e con condizioni diverse:

- 1) *Apulia Development fund*, destinata alle PMI del settore per lo sviluppo di opere ambientate in tutto, o prevalentemente, in Puglia. Il fondo rimborsa il 70% delle spese di produzione, con i seguenti limiti per i singoli progetti: 22.000 euro per il cinema, 15.000 euro per le serie tv, 10.000 euro per i documentari, 28.000 euro per le opere d'animazione.
- 2) *Apulia promotion Film Fund*, destinato all'attività di promozione delle opere che siano esplicitamente ambientate, in tutto o in parte, in Puglia. Il fondo copre, a singolo progetto, il 70% di dette spese, e per un massimo di 25.000 euro.
- 3) *Apulia regional film fund* : trattasi di un fondo specifico a sportello destinato ai registi nati o residenti nella Regione. Copre il 25% delle spese fino ad un massimo di 50.000 euro, con la condizione di impiegare il 50% della spesa sul territorio.
- 4) *Film fund 2018-2020*: destinato a sostenere la fase della produzione alle micro, piccole o medie imprese, produttori unici o co-produttori dell'opera o che abbiano un contratto di produzione esecutiva con la società di produzione dell'opera audiovisiva. Le coperture previste sono il 60% per le fiction (massimo 1.000.000 euro; 40% per documentari (massimo 100.000 euro); 70% per i cortometraggi (massimo 40.000 euro); 30% per i format

(massimo 100.000 euro). I fornitori devono avere residenza fiscale in Puglia.

Per finanziare simili interventi, la L.R. 6/2004 ha previsto (art. 10), in analogia a quanto avviene a livello statale con il F.U.S., un Fondo Unico Regionale per lo Spettacolo (F.U.R.S.), alimentato con specifici capitoli di spesa in sede di programmazione pluriennale e destinato anche – ma non esclusivamente – al cinema.

Oltre ai *film found*, l’*Apulia F.C.* organizza anche l’*Apulia Film Forum*, per agevolare e supportare l’incontro tra gli operatori del settore e le produzioni.

Inoltre, alla *film commission* è attribuita l’organizzazione e la gestione di numerosi film festival nel territorio regionale, che vanno ad aggiungersi ai “Cineporti” istituiti nelle città di Bari, Lecce e Foggia. Tali aree, destinate principalmente al supporto logistico delle produzioni, sono anche sfruttate per l’organizzazione di eventi culturali.

2.13 Sardegna

La *Sardegna Film Commission* è operativa fin dal 2006; dal 2011 ha assunto la veste della fondazione. Il consiglio d’amministrazione è statutariamente formato da cinque membri, nominati dalla Giunta regionale: di questi, tre sono proposti dall’Assessore Regionale della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport; gli altri due dai soci fondatori e dai sostenitori (attualmente anche tale aliquota risulta comunque essere nominata su indicazione della Giunta regionale). Il presidente e il vicepresidente della fondazione sono designati all’interno dello stesso C.d.A. I membri rimangono in carica cinque anni, rinnovabili una sola volta; è peraltro prevista una clausola di *spoil system* (art.9.2 e 11.1 statuto)²¹³, per cui l’incarico cessa in ogni caso con il

²¹³ In materia di *spoil system* regionale si richiama, in questa sede, l’intervento della Corte Costituzionale (sent. 5 giugno 2006, n. 233), che ha ritenuto conforme ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3 e 97 Cost. la possibilità di far coincidere la durata dei (soli) incarichi di vertice delle strutture amministrative regionali con l’indirizzo politico della Regione. Il ragionamento si fonda sul principio di buon andamento della P.A., declinato anche come condizione di non conflittualità tra organi di indirizzo politico e vertici – e solo quelli –

termine della legislatura regionale. Altri organi previsti per statuto sono il Consiglio Generale, il direttore generale (che, recependo il dettato dell'art. 2 co. 3 della L.R. 15/2006²¹⁴, è nominato dal C.d.A. tra persone di comprovata esperienza nel settore cinematografico ed audiovisivo, a seguito dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica) e il revisore dei conti.

Il legislatore sardo è intervenuto in maniera organica sul cinema con la L.R. 20 settembre 2006, n. 15 (modificata dalla successiva L.R. 29 maggio 2007, n. 2), che la Regione Autonoma riconosce «quale mezzo fondamentale di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione e rilevante strumento di crescita sociale ed economica e ne promuove lo sviluppo e le attività connesse» (art.1); a tal fine, la Regione Autonoma della Sardegna (art. 2) promuove e valorizza «il patrimonio artistico ed ambientale, le risorse professionali e tecniche» e crea «le condizioni per attrarre in Sardegna produzioni cinematografiche, audiovisive e televisive» avvalendosi all'uopo della *film commission* regionale.

A tal proposito è, infatti, lo stesso art. 2 ad istituire la *Sardegna Film Commission*, definita, nelle originarie intenzioni del legislatore regionale, quale

degli apparati amministrativi: «Le nomine [...] riguardano gli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione; esse sono tutte caratterizzate dall'*intuitus personae*, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale. [...]trattandosi di nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della Regione, in virtù di una scelta legislativa dal ricorrente non specificamente contestata – la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente. Quindi, la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati, prospettata dal ricorso come necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, non si configura, nella specie, come misura costituzionalmente vincolata; e del resto nemmeno si addice alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina». ECLI:IT:COST:2006:233

²¹⁴ Art. 2, co. 3, L.R. 15/2006: «La direzione della *Sardegna film commission* è affidata, con procedura ad evidenza pubblica, ad una figura di ampia e documentata esperienza nel campo cinematografico che non abbia interessi diretti o concorrenziali nei confronti dell'attività dello stesso organismo. Il rapporto di lavoro del direttore della *Sardegna film commission* è regolato da un contratto di diritto privato che non deve essere di durata superiore a quella della legislatura e si conclude al massimo entro i novanta giorni successivi al termine della medesima». È evidente, anche in questo caso, l'esplicita formalizzazione dello *spoils system* anche per la figura del direttore generale.

«sportello» operante presso il competente Assessorato regionale. Il co. 2 tuttavia già apriva alla gestione della *film commission* da parte di «un organismo associativo senza fini di lucro cui partecipano la Regione, come socio di maggioranza, gli enti locali ed altri soggetti pubblici e privati senza fini di lucro» (intento poi concretizzatosi, nel 2011, nella costituzione della fondazione).

La L.R. 15/2006 interviene inoltre in materia di promozione dei centri regionali di produzione (art. 3); di diffusione della cultura cinematografica, anche tramite l’organizzazione o il sostegno ad appositi festival, seminari e rassegne (art. 15); di formazione per gli operatori del settore, mediante finanziamenti e istituzione di borse di studio per la frequenza di specifici corsi, svolti anche in collaborazione con le Università e altri istituti di cultura (art. 16). Numerose sono le disposizioni anche in tema di sale cinematografiche: dalla valorizzazione delle sale storiche, anche sotto un profilo urbanistico, al pluralismo e alla diffusione anche nei piccoli centri; il legislatore regionale si preoccupa finanche delle arene destinate alle proiezioni all’aperto e ai cinecircoli (artt. 17-21).

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi, sotto il profilo organizzativo la L.R. 15/2006, oltre alla *film commission*, contempla altresì la creazione di quattro ulteriori organismi: la Cineteca regionale sarda; il Nucleo tecnico regionale e la Consulta regionale per il cinema.

L’art. 14 prevede l’istituzione della Cineteca regionale sarda sotto forma di fondazione (partecipata da enti pubblici per una quota non inferiore al 70%), che ad oggi non risulta tuttavia operativa. Le attività istituzionali di «acquisizione, la catalogazione, lo studio e la ricerca, la fruizione per fini culturali ed educativi del patrimonio cinematografico ed audiovisivo, nonché la conservazione e la diffusione delle opere cinematografiche di interesse regionale» sono attualmente svolte a cura della “Cineteca Sarda”, ente privato, senza fini di lucro, che collabora con la Regione Sardegna.²¹⁵

²¹⁵ La Regione non partecipa formalmente, pertanto, a tale ente culturale. La “Cineteca Sarda”, con sede a Cagliari, risulta infatti essere una struttura della “Società Umanitaria” (di cui alla L.R.15 giugno 1978, n. 37, emblematico esempio di legge-provvedimento avente ad oggetto il finanziamento di alcuni enti culturali operanti in Sardegna), soggetto privato cui afferisce la Fondazione Umanitaria Sardegna, che ne coordina le attività. La “Società Umanitaria” è

Il Nucleo tecnico di valutazione, istituito ai sensi dell’art. 20, è un organo consultivo, di natura tecnico-scientifica, deputato ad elaborare i criteri, cui devono attenersi i Comuni, per il rilascio delle autorizzazioni in materia di sale cinematografiche. I componenti del Nucleo²¹⁶ sono nominati con decreto del Presidente della Regione.

La Consulta regionale del Cinema, di cui all’art. 22, è un organo consultivo della Regione per tutte le questioni che attengono al cinema e all’audiovisivo. I componenti sono designati dalla Giunta regionale, tra personalità di comprovata esperienza in materia, previo parere della competente commissione consiliare. Ne fanno parte:

- a) l’Assessore regionale competente o un suo delegato, che la presiede;
- b) un componente scelto fra gli autori cinematografici;
- c) un componente scelto fra produttori, distributori ed esercenti;
- d) un componente scelto tra esponenti delle associazioni culturali operanti nel territorio, che svolgono le attività di promozione della cultura cinematografica
- e) un esperto in materia di cinema, scelto tra docenti universitari di ruolo in discipline cinematografiche o tra critici cinematografici iscritti alle organizzazioni di categoria;
- f) un rappresentante della Fondazione Cineteca regionale sarda;
- g) il direttore della *Sardegna film commission*, o un suo rappresentante;

un’associazione riconosciuta di diritto privato senza scopo di lucro, con sede a Milano fin dal 1893, non riferibile in alcun modo alla Regione Sardegna (e parzialmente partecipata dal Comune di Milano e dalla Regione Lombardia).

²¹⁶ Essi sono: a) un rappresentante dell’Assessorato regionale competente in materia di spettacolo, con funzioni di presidente; b) un rappresentante dell’Assessorato regionale competente in materia di urbanistica; c) un rappresentante dell’Assessorato regionale competente in materia di commercio; d) un rappresentante dell’Unione delle province sarde (UPS); e) un rappresentante dell’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); f) un rappresentante della Delegazione regionale Sardegna dell’Associazione generale dello spettacolo (AGIS); g) un rappresentante dell’Unione delle camere di commercio della Sardegna. Svolge le funzioni di segretario del Nucleo un funzionario della Regione.

- h) un rappresentante dell’Osservatorio regionale per la lingua e la cultura sarda, istituito ai sensi della L.R. 15 ottobre 1997, n. 26.

Numerose sono poi le disposizioni che regolano i *film fund* regionali. Tra queste, si contempla anche l’istituzione di un ulteriore organismo, la Commissione artistica (di cui all’art. 11 della L.R. 15/2006), formata da esperti²¹⁷ nominati dall’Assessore regionale alla cultura e chiamata a coadiuvare l’Assessorato competente nella selezione dei progetti destinatari dei contributi previsti. Nella valutazione delle opere – le quali devono in ogni caso essere «realizzate o girate prevalentemente in Sardegna o aventi un diretto legame con la cultura, la lingua e l’identità regionale» (art. 4) – la Commissione artistica deve attenersi ai criteri elencati dall’art. 12:

- a) il valore artistico e tecnico;
- b) la valorizzazione dell’identità regionale con riferimento al patrimonio storico-culturale, paesaggistico-ambientale, socio-economico, linguistico-letterario e antropologico della Sardegna;
- c) il *curriculum* degli autori;
- d) la validità economico-finanziaria del progetto e del piano di diffusione commerciale; devono essere privilegiati quei progetti che possono avvalersi di un contratto o di un’opzione di distribuzione con una delle società tra quelle riconosciute e titolate operanti sul mercato;

²¹⁷ Ovverosia, nel dettaglio: a) un regista che abbia all’attivo almeno due film lungometraggio, iscritti al Pubblico registro cinematografico e regolarmente distribuiti nel circuito nazionale e/o internazionale e che svolga regolarmente attività di regista in ambito nazionale e/o internazionale; b) uno sceneggiatore che abbia all’attivo almeno due film lungometraggio, iscritti al Pubblico registro cinematografico e regolarmente distribuiti nel circuito nazionale e/o internazionale e che svolga regolarmente attività di sceneggiatore in ambito nazionale e/o internazionale; c) un produttore o direttore di produzione che abbia all’attivo almeno due film lungometraggio, iscritti al Pubblico registro cinematografico e regolarmente distribuiti nel circuito nazionale e/o internazionale e che svolga regolarmente attività di produttore e/o direttore di produzione in ambito nazionale e/o internazionale; d) un esperto di riconosciuta competenza nell’ambito della cultura, dell’arte, del teatro, del cinema e della letteratura della Sardegna scelto tra docenti universitari di ruolo o critici iscritti alle organizzazioni di categoria o personalità di chiara fama; e) un esperto di riconosciuta competenza in materia di valutazione economica di progetti culturali.

- e) ricadute economiche sul territorio regionale in termini di servizi, impiego di maestranze e professionalità locali, in misura non inferiore al 120 per cento dell’importo del contributo richiesto;
- f) curriculum del produttore e del distributore;
- g) risultati di precedenti progetti, anche di cortometraggio, cui abbiano partecipato il produttore o gli autori, valutato sulla base del successo di critica e/o di pubblico, dei premi e delle segnalazioni conseguiti.

I fondi possono sostenere l’intera filiera e le diverse tipologie di opere: la sceneggiatura (art. 5)²¹⁸; la produzione, sia di cortometraggi (art. 6)²¹⁹ che di lungometraggi (artt. 7-8, ove si prevede un sostegno sotto forma di prestiti agevolati)²²⁰; la diffusione e la distribuzione (art. 9)²²¹. Gli interventi possono cumularsi nel limite del 50% del costo complessivo del film.

Nell’ambito degli aiuti concessi con il regime *de minimis*, sono stati poi attivati tre specifici fondi, gestiti dalla *Sardegna Film Commission* con appositi bandi ²²²:

- il “Fondo Sardegna Ospitalità”: dedicato al rimborso dei costi relativi alle spese logistiche, di vitto e alloggio sostenute nel territorio sardo durante le riprese;

²¹⁸ Esso è concesso nella misura massima del 60 per cento delle spese, fino all’ammontare massimo di 50.000 euro per sceneggiatura, aumentabili a 80.000 euro per l’acquisizione dei diritti d’autore nel caso di sceneggiature tratte da opere letterarie.

²¹⁹ È concesso nella misura massima del 60 per cento delle spese, fino a un massimo di 40.000 euro.

²²⁰ I prestiti, di durata quinquennale, sono concessi, previa fideiussione bancaria o assicurativa, per un importo non superiore al 40 per cento del costo del film, elevato al 50 per cento per le opere prime e seconde, fino a un ammontare massimo di euro 400.000 per ogni progetto, elevabili ad euro 500.000 in caso di co-produzione internazionale.

²²¹ Il contributo è concesso esclusivamente a favore di società di produzione o distribuzione operanti a livello nazionale o internazionale da almeno un triennio, nella misura massima del 50 per cento delle spese; l’ammontare non può essere superiore al 10 per cento del costo di produzione del film.

²²² Si veda il sito internet ufficiale www.sardegnafilmcommission.it/

- “Filming in Cagliari”: erogato in collaborazione con il Comune di Cagliari, rifonde le spese sostenute per le riprese effettuate nel capoluogo sardo;
- “Filming in Olbia”: erogato in collaborazione con il Comune di Olbia per le spese lì sostenute in fase di produzione.

2.14 Sicilia

La *Sicilia Film Commission* è tra le poche *film commission* che non hanno adottato la forma della fondazione. L’organismo è, infatti, una diretta emanazione dell’Ufficio Speciale per il Cinema e l’Audiovisivo, incardinato presso l’Assessorato Turismo Sport e Spettacolo della Regione Siciliana; responsabile della *film commission* è un dirigente dello stesso Assessorato.

Oltre ai “tradizionali” servizi di *film commission*, la *Sicilia Film Commission*, in collaborazione con la Regione Siciliana, l’Assessorato al Turismo, Sport e Spettacolo e l’Agenzia per la Coesione Territoriale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, gestisce il Centro Sperimentale di Cinematografia di Palermo, destinato all’alta formazione dei professionisti del settore.

La *Sicilia Film Commission* è stata istituita con la L.R. 14 aprile 2006, n. 15 che, all’art. 14, ne ha contemplato inizialmente la sola funzione di raccordo con le amministrazioni pubbliche: «il Dipartimento regionale dei beni culturali ed ambientali e dell'educazione permanente, tramite apposita struttura intermedia denominata “Film Commission Regione Siciliana”, provvede al rilascio delle autorizzazioni in ambito regionale anche in deroga ai canoni e corrispettivi vigenti, per l'accesso ai luoghi della cultura siciliana, per l'uso strumentale, precario e per la riproduzione dei beni culturali siciliani». La successiva L.R. 21 agosto 2007, n. 16 è intervenuta a disciplinare in maniera organica il cinema e l’audiovisivo, peraltro implementando le competenze della *film commission*.

Sotto il profilo organizzativo, è inoltre istituita la Consulta regionale per il cinema (art. 10 L.R. 16/2007), con compiti di monitoraggio e di consulenza

tecnica per le questioni attinenti al cinema e all'audiovisivo. I componenti, nominati dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore competente in materia, sono:

- a) due componenti scelti tra le *film commission* operanti in ambito regionale da almeno cinque anni;
- b) un componente scelto fra gli autori cinematografici;
- c) un componente scelto fra produttori, distributori ed esercenti;
- d) un componente scelto tra i rappresentanti delle associazioni di cultura cinematografica operanti in Sicilia;
- e) un esperto in materia di cinema scelto tra i docenti universitari di ruolo in discipline cinematografiche o tra i critici cinematografici iscritti alle organizzazioni di categoria.

Ne fanno parte di diritto il dirigente preposto al servizio *Sicilia Film Commission*; l'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione o un suo delegato, che la presiede; il dirigente del Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea (DARC), o un suo delegato.

La L.R. 16/2007 ha inoltre previsto un apposito fondo regionale, disciplinato dagli artt. 4-6. L'entità delle erogazioni è commisurata al numero di giornate delle riprese (che devono iniziare entro un anno dalla concessione del contributo) effettuate nel territorio regionale.²²³ Gli obblighi di re-investimento nel territorio regionale per i beneficiari sono pari al 200% del contributo per le produzioni di cinema o fiction, al 100% negli altri casi; sono inoltre previste aliquote minime d'impiego di professionisti residenti in Sicilia (co. 3). Tra le

²²³ Art. 5 co. 1 L.R. 15/2006: «Le risorse del Fondo regionale sono erogate dall'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione secondo i seguenti criteri: a) sino a tre contributi annui fino a un massimo complessivo di 250.000,00 euro, destinati a produzioni con permanenza sul territorio regionale superiore alle sette settimane di riprese; b) sino a sei contributi annui fino a un massimo complessivo di 150.000,00 euro, destinati a produzioni con permanenza sul territorio regionale superiore alle cinque settimane di riprese; c) sino a cinque contributi annui fino ad un massimo complessivo di 100.000,00 euro, destinati a produzioni con permanenza sul territorio regionale superiore alle tre settimane di riprese; d) sino a quattordici contributi annui fino a un massimo complessivo di 50.000,00 euro, destinati a produzioni con permanenza sul territorio regionale superiore a una settimana di riprese; e) sino a quindici contributi annui fino a un massimo complessivo di 10.000,00 euro, destinati a produzioni con permanenza sul territorio regionale inferiore ad una settimana di riprese».

ulteriori condizioni, viene prescritta ampia visibilità alla dicitura *Sicilia Film Commission* nelle opere e nell’attività promozionale delle stesse (che comprende, obbligatoriamente, anche una conferenza stampa da tenersi in Sicilia). L’opera definitiva dovrà inoltre essere depositata presso la *film commission*, con diritto d’uso per scopi non commerciali.

2.15 Toscana

La Regione Toscana ha adottato una struttura organizzativa analoga a quella marchigiana. La *Toscana Film Commission*²²⁴, nata nel 2006, oggi risulta infatti essere una struttura operativa nell’ambito della ben più ampia *F.S.T.-Fondazione Sistema Toscana*, ente *in house providing* regionale²²⁵, attivo in molteplici settori della cultura e del turismo.

La *Fondazione Sistema Toscana* è per statuto amministrata da un consiglio d’amministrazione, formato da cinque membri nominati dal Consiglio Regionale. Il presidente e il vicepresidente sono designati nell’ambito dello stesso C.d.A., il quale nomina, tra l’altro, il Direttore generale della fondazione. La struttura organizzativa della fondazione contempla nove uffici di *staff* del Direttore genale e sei aree operative, tra le quali quella denominata “Cinema e mediateca”. L’area, affidata ad un dirigente responsabile, è articolata in ulteriori

²²⁴ <https://www.toscanafilmcommission.it/>

²²⁵ Si veda sul punto, in particolare, l’art. 16 dello Statuto della *Fondazione Sistema Toscana*, in attuazione dell’art. 9 della L.R. 61/2018: «La Regione Toscana esercita il controllo analogo sulla Fondazione “Sistema Toscana”, nel rispetto dei principi e delle disposizioni del diritto europeo e della legislazione nazionale in materia di organismi operanti in regime di *in house providing*, attraverso la nomina del Consiglio di Amministrazione e del Revisore Unico da parte del Consiglio Regionale e il controllo dei seguenti atti: a) bilancio di previsione; b) bilancio di esercizio; c) programma di attività; d) atti di partecipazione a programmi comunitari e nazionali; e) atti di gestione straordinaria del patrimonio; f) atti relativi alla dotazione organica; g) contratti di consulenza.2. Il controllo ha per oggetto la rispondenza degli atti agli indirizzi specificamente impartiti dalla Giunta Regionale ai sensi dell’articolo 9, comma 3, della L.R. 61/2018, pena, in caso di inosservanza, comunicazione al Consiglio Regionale da parte della Giunta Regionale anche ai fini dell’applicazione di quanto previsto dall’articolo 15, comma 4, della L.R. 5/2008. La Giunta Regionale può esercitare il controllo su ogni atto della Fondazione ulteriore rispetto agli atti di cui al comma 1 e disporre ispezioni e controlli in qualsiasi momento.3. La Giunta Regionale esprime il proprio parere sugli atti di cui al comma 1, lettere d) e), f) e g), entro trenta giorni dalla ricezione, termine decorso il quale si prescinde dal parere. Il parere negativo della Giunta Regionale comporta il rinvio dell’atto al Consiglio di Amministrazione per il relativo adeguamento alle prescrizioni impartite».

uffici di diretta collaborazione e in quattro settori finali operativi: la *Toscana Film Commission*; i festival e le sale cinematografiche; la mediateca; le attività educative e formative. La gestione della *film commission* è affidata ad un responsabile; al suo interno, l'attuale struttura prevede una segreteria, un ufficio di produzione ed un ufficio deputato alle attività internazionali.

Il quadro normativo regionale in materia è rappresentato dalla L.R. 25 febbraio 2010, n. 21 e dalla L.R. 13 novembre 2018, n. 61, che detta le disposizioni in materia di attività e finanziamento della suddetta *Fondazione Sistema Toscana*; tra queste, è espressamente ricompresa l'attività di *film commission* (art.1, lett. *d*), definita quale attribuzione di carattere continuativo e prevalente della fondazione, in particolare ai fini del «sostegno alla localizzazione in Toscana di produzioni televisive, cinematografiche e multimediali» (art. 2, co. 2, lett. *d*). La puntuale definizione della programmazione delle attività della fondazione, tra cui la *film commission*, è demandata annualmente – con proiezione pluriennale – alla Giunta regionale (art. 3). I bandi per il sostegno del cinema e dell'audiovisivo dipendono dagli specifici finanziamenti stanziati dalla Regione in sede di programmazione.

La L.R. 21/2010 costituisce invece un vero e proprio testo unico delle disposizioni regionali in materia di beni, istituti e attività culturali. Tra gli obiettivi del legislatore regionale, si segnala la «valorizzazione del patrimonio culturale della Toscana, nonché di quello immateriale, conservato negli istituti e luoghi della cultura e diffuso sul territorio, in forme e con modalità corrispondenti ai bisogni di conoscenza ed ai linguaggi della contemporaneità, dei giovani, della scuola, anche attraverso la promozione di itinerari culturali, come ad esempio vie storiche di interesse europeo quali Via Francigena, Vie Romee, Via dei Cavalleggeri, percorsi storici, culturali e di valorizzazione del paesaggio, e la rievocazione degli eventi rilevanti della storia regionale» (art.1, co. 2, lett. *a*), nonché la «tutela delle diverse tradizioni, colte e popolari, dello spettacolo e qualificazione dell'offerta di spettacolo, al fine di renderla maggiormente rispondente alla domanda, attuale e potenziale, dei cittadini toscani e formazione del pubblico alla fruizione critica dello spettacolo dal vivo, del cinema, delle produzioni multimediali» (lett. *e*). L'art. 38 contempla poi

espressamente, tra le politiche attive regionali, la promozione e la valorizzazione del cinema (e delle sale cinematografiche) e «la formazione del pubblico alla fruizione critica e consapevole». Per l'attuazione di siffatti obiettivi sono previste, in generale, forme di sostegno economico (art. 39).

Tra le ulteriori iniziative della Regione Toscana in materia cinematografica ed audiovisiva si evidenzia inoltre la creazione dell'infrastruttura di supporto “Manifatture Digitali Cinema”, con sedi a Prato e a Pisa, e realizzata in collaborazione tra l'Agenzia per la Coesione Territoriale-Sensi Contemporanei, il MiBACT, la Regione Toscana, la Fondazione Sistema Toscana e i Comuni di Prato e Pisa. Le “Manifatture Digitali Cinema” comprendono studi cinematografici attrezzati (“Cineporti”) e laboratori, comprensivi di vere e proprie botteghe artigiane di alta qualità, destinate alla ricostruzione e alla realizzazione dei costumi scenici. Le “Manifatture” organizzano all'uopo appositi corsi di formazione, che prevedono un apprendistato professionale.²²⁶

2.16 Umbria

La *film commission* umbra, dopo alcuni anni di attività, non risulta attualmente operativa. La Regione ha legiferato nella materia con alcune norme contenute nella L.R. 10 luglio 2017, n. 8, dedicata principalmente al turismo.

L'art. 8 attribuisce alla costituenda *film commission* «le azioni volte alla promozione dell'Umbria attraverso la realizzazione di produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali e internazionali, che valorizzino il patrimonio storico, artistico, architettonico, paesaggistico e le eccellenze del territorio», con possibilità di finanziare anche dei *film fund* a seguito dell'approvazione, da parte della Giunta regionale (e sentita la competente commissione consiliare), di appositi programmi triennali d'intervento.

Come stabilito dall'art. 57 della L.R. 8/2017, la *film commission* avrà natura di fondazione, alla quale, oltre alla Regione, potranno partecipare anche

²²⁶ Si veda: <https://manifatturedigitalicinema.it/botteghe/>

Province, Comuni e altri soggetti pubblici e privati. Lo schema statuto dovrà essere elaborato dalla Giunta regionale.²²⁷

Nelle more della costituzione della fondazione, le attività tipiche di *film commission* si prevede siano provvisoriamente esercitate dal Servizio regionale competente in materia²²⁸ (art. 57 co. 7).

2.17 Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste

La *Fondazione Film Commission Vallée d'Aoste* nasce nel 2011 su iniziativa della Regione Autonoma.²²⁹ Lo statuto prevede un consiglio d'amministrazione formato da tre membri, tutti nominati dalla Giunta regionale, così come il revisore dei conti. Il presidente e il vicepresidente sono designati all'interno dello stesso C.d.A., che provvede a nominare anche il Direttore della fondazione, che deve essere un soggetto di comprovata esperienza professionale nel settore cinematografico ed audiovisivo.

La normativa di riferimento è la L.R. 9 novembre 2010, n. 36, ove, all'art. 1, sia afferma che la Regione «riconosce i settori cinematografico, televisivo e audiovisivo quali fondamentali strumenti di espressione artistica, di formazione culturale e di valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali, materiali e immateriali, afferenti il territorio regionale». Gli interventi riguardano la formazione e la diffusione della cultura cinematografica (art. 8), la promozione e l'organizzazione di cine-festival (art. 9) e della cineteca regionale

²²⁷ Art. 57, co.4, L.R. 8/17: «Al fine di attrarre nel territorio umbro produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali e internazionali che valorizzino il patrimonio storico, artistico, architettonico, paesaggistico e le eccellenze dell'Umbria e favoriscano anche l'occupazione e lo sviluppo dell'economia turistica, la Regione promuove, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la costituzione, in conformità alle disposizioni del codice civile, di una Fondazione di partecipazione denominata "Umbria Film Commission". Possono far parte della Fondazione, oltre alla Regione, le Province, i Comuni e altri soggetti pubblici e privati. La Giunta regionale elabora lo schema di statuto che regola la Fondazione».

²²⁸ E cioè la Direzione regionale Risorse, Programmazione, Cultura, Turismo-Servizio Turismo, sport e Film Commission-Sezione Amministrazione e Programmazione turistica, Commerciale, Sportiva e Film Commission.

²²⁹ Si veda la pagina web ufficiale <http://www.filmcommission.vda.it>

(art. 10). I festival e la cineteca sono organizzati con il contributo della *film commission*.

L’art. 3 istituisce espressamente la *Fondazione Film Commission Vallée d’Aoste*, disciplinandone i tratti essenziali anche dal punto di vista dell’assetto organizzativo (artt. 5-7, il cui contenuto è stato poi recepito nello statuto della fondazione). Tra le attività attribuite alla *film commission*, vi è anche l’istituzione e la gestione di un *film fund*, con obbligo di rendiconto annuale alla Regione (art. 5, co.4).

Il fondo è finanziato secondo un piano d’intervento annuale, approvato dalla Giunta regionale, su proposta del C.d.A. della *Fondazione Film Commission Vallée* (art.11) e sentita la locale Camera di Commercio (*Chambre valdôtaine des entreprises et des activités libérales*). In ogni caso, ferma restando la disciplina prevista in materia di aiuti di Stato, «l’importo del contributo, per ciascuna opera, non può essere superiore a euro 180.000, sempre che per la produzione della stessa il beneficiario sostenga nel territorio della Regione una spesa, debitamente documentata, non inferiore al 150 per cento dell’ammontare del contributo concesso» (art. 12). In aggiunta al suddetto *film fund*, per favorire la produzione cinematografica ed audiovisiva, la Regione concede anche mutui a tasso agevolato in regime *de minimis* (art. 13) tramite la società finanziaria pubblica regionale FINAOSTA S.p.A. (art. 14).

2.18 Veneto

La Regione Veneto è tra le ultime regioni a dotarsi di una *film commission* regionale (ad oggi, comunque, non ancora operativa).

La *Fondazione Veneto Film Commission* è stata istituita, con la forma *ab origine* della fondazione, con l’art. 6 della legge regionale di stabilità per l’anno 2018 (L.R. 29 dicembre 2017, n. 45).

La fondazione risulta regolarmente costituita e nominato il primo C.d.A. nel 2019, mentre il primo presidente è stato designato nel 2020. La Regione è il

socio fondatore, con possibilità di estendere la partecipazione ad altri enti e persone fisiche e giuridiche, anche private.

Gli obiettivi generali della *film commission* sono fissati dall'art. 6 co.3 della L.R. 45/17 (mentre le linee guida sono state approvate con delibera della Giunta regionale del agosto 2019, n 1217):

- a) promuovere la conoscenza del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico nonché favorire la crescita della competitività della regione creando le condizioni per attirare le produzioni cinematografiche, televisive e pubblicitarie italiane ed estere anche attraverso servizi dedicati, incentivi fiscali, sportelli dedicati;
- b) sostenere la produzione e la circuitazione di opere cinematografiche e audiovisive, realizzate nella regione, che promuovono e diffondono l'immagine e la conoscenza del Veneto;
- c) sostenere le iniziative di promozione della cultura cinematografica e audiovisiva nel Veneto;
- d) valorizzare le risorse professionali e tecniche del settore, attive sul territorio regionale;
- e) promuovere la conoscenza del patrimonio storico culturale della Mediateca regionale e incentivare la fruizione del materiale audiovisivo e filmico in essa contenuto;
- f) gestire appositi fondi destinati al settore e derivanti da risorse pubbliche nazionali, regionali, comunitarie e di altri soggetti.

La L.R. 16 maggio 2019, n. 17, interviene poi in maniera organica su tutta la materia culturale regionale, tra cui quella cinematografica (art. 36). L'art. 37 esplicita il ruolo pubblico esercitato della *Fondazione Veneto Film Commission* quale referente principale, nel settore cinematografico ed audiovisivo, per la Giunta regionale, aprendo peraltro alla possibilità di costituire appositi film fund regionali.²³⁰

²³⁰ «1. La Giunta regionale: a) favorisce lo sviluppo delle imprese che operano nel territorio, nei settori del cinema e dell'audiovisivo, anche ai fini della valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, storico, artistico e paesaggistico veneto; b) valorizza le risorse professionali settoriali, promuovendo attività di formazione, perfezionamento e aggiornamento; c) sostiene iniziative dirette ad attrarre in Veneto produzioni cinematografiche

2.19 Provincia Autonoma di Trento

La *Trentino Film Commission*, attiva dal 2010, è attualmente una struttura operativa nell’ambito della *Trentino Sviluppo S.p.A.*, società *in house* (è socio unico la Provincia Autonoma di Trento) a capitale integralmente pubblico. La Provincia Autonoma esercita un controllo analogo ai propri servizi – come definito dalla normativa europea e statale – sulla società, la quale soggiace alle disposizioni del Testo unico sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, di cui al D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Tra i settori operativi vi è quello denominato “Promozione e relazioni internazionali”, nell’ambito del quale è incardinata l’area *film commission*.

La disciplina della materia è contenuta nella L.P. 3 ottobre 2007, n. 15, che, tra gli obiettivi, contempla anche la promozione del «consolidamento e [del]la crescita delle imprese operanti nel settore delle attività culturali e della produzione e programmazione cinematografica e audiovisiva» (art. 2, co.1, lett. *m*), da realizzarsi, a cura della Provincia Autonoma, tramite la «promozione e sostegno delle attività di produzione e distribuzione cinematografiche e audiovisive» (art. 9). Tra queste, si menzionano (art. 21) gli incentivi alla produzione nel territorio provinciale, l’organizzazione di festival, la formazione dei professionisti del settore, la conservazione del patrimonio filmico trentino, la programmazione decentrata e di qualità. Con l’art. 21, co. 4, è inoltre stata espressamente prevista l’istituzione della *film commission* provinciale (le cui nomine sono esplicitamente attribuite, dal legislatore trentino, alla Giunta provinciale), nonché la costituzione di un apposito *film fund*. Le risorse attribuite al fondo, e i relativi programmi, sono definiti con delibera della Giunta provinciale, sentita la competente commissione del Consiglio provinciale.

e audiovisive facendo conoscere le opportunità e i servizi offerti nel territorio regionale. 2. La Giunta regionale sostiene le attività della Veneto Film commission istituita e operante ai sensi dell’articolo 6 della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 45 “Collegato alla legge di stabilità regionale 2018”, quale soggetto di riferimento della Regione per le attività del settore. 3. La Giunta regionale è autorizzata a sostenere e a contribuire alla realizzazione di progetti nei settori del cinema e dell’audiovisivo, in collaborazione con enti locali e altri soggetti pubblici e privati senza scopo di lucro».

La *Trentino Film Commission* gestisce il *film fund*, avvalendosi, a tal fine, di un apposito comitato tecnico-scientifico, nominato dalla Giunta provinciale. Il vigente regolamento sul *film fund* stabilisce gli importi massimi erogabili per singolo progetto (subordinati all’obbligo di spesa nel territorio trentino pari al 150% dell’importo concesso): a) 200.000 euro per le produzioni cinematografiche e televisive; b) 40.000 euro per i documentari; c) 50.000 euro rispettivamente per le produzioni e gli editori televisivi locali; d) 5.000 euro per le iniziative di formazione o di mercato professionale. Il contributo non può in ogni caso eccedere il 50% dei costi totali di produzione (elevabile al 100% nel caso di opere definibili come “difficili” ai sensi del Reg.UE 651/14). Le riprese devono iniziare entro nove mesi dalla concessione del contributo e devono concludersi necessariamente entro due anni, a pena di revoca degli aiuti erogati. Nell’opera, e nell’ambito delle iniziative volte alla promozione della stessa, deve essere dato adeguato risalto alla collaborazione con la *Trentino Film Commission*.

2.20 *Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige /Bozen-Südtirol*

La Provincia Autonoma di Bolzano ha adottato un sistema organizzativo analogo a quello di Trento. La *film commission* provinciale, infatti, è una struttura operativa, nell’ambito dell’area “business development”, dell’azienda pubblica (non quindi una S.p.A., come per Trento) *I.D.M. Südtirol-Alto Adige*, con personalità giuridica di diritto pubblico; gli enti proprietari sono la Provincia Autonoma e la Camera di Commercio di Bolzano.

Volgendo lo sguardo al quadro normativo, i primi interventi in materia cinematografica per l’Alto Adige risalgono alla L. marzo 1972, n. 118, con riferimento specifico alla costituzione di commissioni locali di revisione cinematografica e alle agevolazioni fiscali dei film in lingua tedesca. La successiva L.P. 17 agosto 1987, n. 25 riguardava, poi, la promozione dei film di qualità.

In tempi recenti, la L.P. 17 gennaio 2011, n. 1, ha previsto (art. 1) l’istituzione del *film fund* provinciale «al fine di promuovere l’Alto Adige per la localizzazione di produzioni cinematografiche, per sostenere lo sviluppo del settore cinematografico locale, per incrementare la crescita generalizzata dell’economia locale e per promuovere l’immagine dell’Alto Adige, valorizzandone il patrimonio artistico e le ricchezze culturali e paesaggistiche con l’ausilio di mezzi audiovisivi. Inoltre la Provincia autonoma di Bolzano, sostenendo la produzione cinematografica, contribuisce a rafforzare il settore audiovisivo in Europa». Le modalità e i criteri per l’ammissione alle erogazioni sono rimessi alla Giunta provinciale. La gestione è demandata all’ *I.D.M. Südtirol-Alto Adige*.

L’attuale sistema del *find fund* altoatesino, finanziato complessivamente con 5 milioni di euro, contempla tre fondi: uno destinato al sostegno della produzione (con un massimale di 1.500.000 a singolo progetto; l’aiuto non può eccedere, normalmente, la misura del 50% delle spese di produzione); uno alla fase di sviluppo della progettazione e a quella di pre-produzione (massimo il 70% dei costi sostenuti, per un importo non superiore comunque a 100.000 euro); uno dedicato specificatamente ai cortometraggi (massimo 70% dei costi con il limite di 30.000 euro). Gli obblighi di re-investimento nel territorio sono pari al 150% dell’importo dei contributi ricevuti.²³¹

La successiva L.P. 27 luglio 2015, n. 9, ha poi disciplinato, in maniera organica, l’intero settore culturale altoatesino²³², contemplando espressamente, all’art. 1, co. 3, lett. *f*, la promozione della «cultura del cinema e della multimedialità, la produzione filmica e multimediale, nonché la divulgazione

²³¹ Si veda la documentazione reperibile nel sito web www.film.idm-suedtirol.com.

²³² Nell’art. 1, co. 2, della L.P. 9/15 si legge che «la Provincia promuove lo sviluppo culturale dei gruppi linguistici tedesco, italiano e ladino, tenendo conto degli obblighi per la tutela delle minoranze linguistiche e culturali, anche mediante il collegamento e lo scambio con le aree culturali di riferimento così come con la cultura europea, ai sensi dell’Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 tra Italia e Austria, secondo gli articoli 2 e 8, comma 1, punti 3 e 4, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, in relazione agli articoli 6, 9 e 33 della Costituzione e alle convenzioni UNESCO ratificate nella materia, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dell’ONU e delle vigenti disposizioni contro le discriminazioni».

delle competenze cinematografiche e mediatiche, anche in riferimento ai nuovi media». A tal fine, l'art. 6 attribuisce alla Provincia la competenza al fine di realizzare numerosi interventi in materia di cinema ed audiovisivo.²³³

²³³ E segnatamente: iniziative e rassegne nel settore del cinema e della multimedialità; interventi di promozione e sviluppo dell'economia creativa nel settore cinematografico o di collaborazione con gli operatori e le operatrici del settore cinematografico e dei nuovi media; acquisto o deposito di materiali per arricchire il patrimonio filmico e audiovisivo delle proprie mediateche e dell'archivio filmico; produzione o coproduzione di documentari e cortometraggi nonché preacquisto o acquisto di diritti di utilizzazione su opere da realizzare o già realizzate di interesse provinciale; acquisti di attrezzature tecniche per il funzionamento delle proprie postazioni per lavori di videoproduzione; interventi di formazione e aggiornamento nonché di sensibilizzazione sull'uso dei media; attività di consulenza per l'uso dei media a fini educativo-culturali e relativo prestito; sussidi per la proiezione di film di qualità.

CONCLUSIONI

Come si è potuto apprezzare, le *film commission*, pur sorte spontaneamente in Italia su iniziativa di alcune Regioni e di alcuni enti locali, hanno oggi finalmente trovato un loro formale riconoscimento all'interno della complessa riforma organica del cinema e dell'audiovisivo, introdotta dalla L. 220/16 e dai numerosi decreti attuativi (tra i quali rileva, in particolare, il D.M. 25 gennaio 2018).

Appare comunque difficoltoso operare una *reductio ad unum*, stante l'intrinseca natura fluida di simili organismi, connotati più dalla loro finalizzazione alla promozione di specifici territori, che da uno schema istituzionale tipico.

Sotto il profilo funzionale, alle *film commission*, come si è visto, accanto ai "tradizionali" servizi di supporto logistico e amministrativo dedicati alle produzioni cinematografiche (consistenti nella catalogazione delle *locations* e nel sopralluogo sul posto con le troupe, nonché nel fornire un supporto, con scopi di semplificazione e concentrazione, nell'assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi richiesti), a seconda dei casi, sono stati progressivamente affidate più o meno numerose ulteriori funzioni e attribuzioni.

Queste possono comprendere la formazione destinata ai professionisti e agli operatori del settore, mediante l'organizzazione di appositi corsi di formazione o di aggiornamento; gli stessi operatori possono inoltre spesso usufruire di servizi di *database* e di *casting*, consultabili dalle produzioni. Sotto il profilo logistico, alcune *film commission* si sono inoltre dotate di strutture appositamente adibite ad uffici e studi, ai quali possono appoggiarsi le produzioni: in alcuni casi questo è stato reso possibile a seguito di veri e propri progetti urbanistici di riqualificazione di interi quartieri cittadini, anche sfruttando vecchie aree industriali dismesse.

Dalla filiera della produzione cinematografica ed audiovisiva, il campo d'azione delle *film commission* si allarga a comprendere poi l'aspetto della promozione e della conservazione del patrimonio culturale cinematografico: in

tale solco si inseriscono le ulteriori competenze – sovente previste – in materia di organizzazione di rassegne e festival cinematografici e la creazione e/o la gestione di cineteche e mediateche d’interesse regionale, peraltro con possibilità di collegamento delle stesse con la Cineteca nazionale.

Di particolare interesse è, poi, la gestione di appositi *film fund*, attribuita dalla maggior parte dei legislatori regionali alle *film commission* medesime. Tali fondi sono destinati a sostenere, sotto molteplici forme, la filiera delle produzioni cinematografiche ed audiovisive in ambito regionale, affiancando così il ruolo svolto, a livello statale, dal Fondo per il cinema e l’audiovisivo (e dagli strumenti tramite esso finanziati: *tax credit*, contributi automatici e selettivi, sostegno alla promozione). In ogni caso, le modalità e gli importi previsti dai suddetti fondi dovranno essere sempre valutati congiuntamente alle analoghe forme di sostegno statale, in considerazione dei vincoli sovranazionali europei in materia di aiuti di Stato. Alcune Regioni hanno poi integrato il sistema dei *film fund* con forme d’intervento diretto nelle produzioni cinematografiche – configurandosi così una vera e propria partecipazione pubblica – tramite società *in house* appositamente costituite.

Tutti gli interventi testé sintetizzati sono oggi recepiti e riconosciuti dalle (invero elastiche) previsioni dell’art. 4 della L. 220/2016 la quale, disciplinando i compiti attribuiti alle Regioni nell’ambito della “Legge Cinema” (che, all’uopo, è da considerarsi quale legge quadro statale, che fissa i criteri e principi direttivi per i legislatori concorrenti regionali), costituisce la (prima) norma fondamentale nell’ordinamento della Repubblica in tema di *film commission*.

Più di dettaglio risulta il decreto attuativo di cui al D.M. 25 gennaio 2018, che contiene, inoltre, le disposizioni inerenti l’altrettanto fondamentale aspetto del coordinamento delle *film commission*. Se fino ad allora le forme di coordinamento erano esclusivamente “orizzontali” e sostanzialmente rimesse all’iniziativa delle singole *film commission* (anche di natura privata e/o non regionale), con il D.M. 25 gennaio 2018 viene per la prima volta istituito nell’ordinamento anche un Coordinamento nazionale “verticale” delle *film commission* (pubbliche) regionali, incardinato presso la Direzione Generale Cinema del MiBACT.

Sotto il profilo organizzativo, le *film commission* appaiono assumere una “geometria variabile” a seconda del modello adottato dal singolo legislatore regionale: accanto alla fondazione a partecipazione pubblica (che rappresenta, allo stato, l’opzione organizzativa maggiormente seguita), vi sono strutture pubbliche con attribuzioni di *film commission*, incardinate nei gangli dell’amministrazione regionale; in alcuni casi la *film commission* è stata configurata quale associazione, oppure risulta essere un’emanazione di una società di capitali *in house* regionale.

A prescindere comunque dalla veste giuridica formale adottata, pubblica o privata, si rileva come tutte le *film commission* regionali siano organismi sostanzialmente pubblici. A tale conclusione si giunge in considerazione delle funzioni svolte, del sistema di nomina dei loro organi, nonché del loro sistema di finanziamento: tanto che esse possono sussumersi nella definizione, di derivazione europea, di organismo di diritto pubblico e riferibili al concetto di “controllo analogo”, esercitato nei loro confronti da parte delle Regioni.

Tale natura è, d’altronde, corroborata dall’art. 4 della L. 220/2016 e, soprattutto, dall’art. 1 del D.M. 25 gennaio 2018. Qui, pur con una formulazione assai elastica, viene teleologicamente previsto, quale caposaldo di tale “istituzione”, il raggiungimento del pubblico interesse (culturale ed economico), nonché il “riconoscimento” delle *film commission* da parte delle Regioni e delle Province autonome. Quest’ultimo aspetto, in assenza di puntuali indicazioni da parte del legislatore statale – omissione probabilmente intenzionale, con il presumibile fine di non interferire negativamente con le numerose *commission* già operative al momento dell’entrata in vigore della riforma e variamente disciplinate da anni a livello regionale – è da intendersi piuttosto, ancora una volta, nella sua accezione sostanzialistica di un riconoscimento “di fatto”. In assenza di un riferimento esplicito alle singole *film commission* nelle norme primarie o secondarie regionali (eventualità invero rara), si potrà quindi ricorrere ai noti indici elaborati in materia di organismi di diritto pubblico e/o di società *in house*. La conseguenza non è affatto secondaria, giacché solo le *film commission* di riconoscimento regionale rientrano nell’ambito di applicazione della L. 220/2016; sicché ulteriori forme di *film commission* – che abbiano

natura anche sostanzialmente privata, o che operino comunque prevalentemente a stretto contatto con enti pubblici di livello sub-regionale – costituiranno in futuro un fenomeno residuale (quantomeno dal punto di vista statale), rimesso a quelle dinamiche di spontaneismo che avevano in origine caratterizzato tutte le film commission. Tale selezione rientra comunque nel progetto di razionalizzazione intrapreso dalla riforma, che vede evidentemente con disfavore un'eccessiva proliferazione di organismi simili operanti nello stesso ambito territoriale, con elevati rischi di concorrenza reciproca e poca o nessuna reale capacità attrattiva, funzionale e organizzativa per il raggiungimento degli scopi prefissati in materia cinematografica ed audiovisiva.

Alla luce di quanto considerato, le *film commission* possono essere inoltre qualificate come “industrie culturali”, alla stregua della *Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle diversità culturali* del 2005, stante la loro intrinseca funzione di contribuire alla produzione di beni culturali cinematografici ed audiovisivi (che a loro volta possono raffigurare o trasmettere ulteriori forme di espressioni culturali) e di servizi specifici all'uopo destinati.

La normativa in materia, sia statale che regionale, in attuazione delle misure destinate a promuovere le espressioni culturali (*ex art. 7 della Convenzione*), appare infatti diretta a creare sul «territorio un ambiente che stimoli individui e gruppi sociali a creare, produrre, diffondere e distribuire le loro espressioni culturali e ad averne accesso, tenendo in debita considerazione le condizioni e le esigenze specifiche delle donne e dei vari gruppi sociali, incluse le persone appartenenti alle minoranze e le popolazioni autoctone», nonché a consentire la conoscibilità e «l'accesso a espressioni culturali diverse provenienti dal proprio territorio o da altri Paesi», e ciò anche riconoscendo «l'importante contributo fornito da artisti e da altre persone impegnate nei processi creativi, da comunità culturali e da organizzazioni che li sostengono nella loro attività nonché il loro ruolo centrale che consiste nell'alimentare la diversità delle espressioni culturali».

Il cinema e l'audiovisivo, come osservato, possono essere considerati, a seconda del punto di vista, sia come mezzo che fine del patrimonio culturale. Come mezzo, essi possono contribuire non solo a diffondere, ma anche a

conservare e trasmettere il patrimonio culturale – specie se immateriale – di una comunità. In tal senso, le *film commission*, stante la loro prossimità a tali comunità e ai territori di cui esse sono espressione e strumento di valorizzazione, sostengono tutte quelle iniziative che contribuiscono a documentare, conservare, trasmettere e riprodurre – con il mezzo audiovisivo – quello specifico patrimonio culturale immateriale (oltre a quello “materiale”, riferibile alle singole locations), come definito anche, e soprattutto, dalla *Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 2003.

Intesi come fine, il cinema e l’audiovisivo assurgono a beni culturali immateriali a sé, il cui sviluppo, specie se sostenuto e promosso anche a livello locale – funzione alla quale contribuiscono in maniera decisiva le *film commission*, sia sotto il profilo dell’incentivazione della filiera, sia sotto quello della formazione professionale, nonché della promozione di iniziative culturali cinematografiche – contribuisce ad arricchire e diffondere il patrimonio culturale immateriale cinematografico in particolare e le arti dello spettacolo in generale.

Il patrimonio culturale immateriale (che, come visto, è ontologicamente dinamico e vivo poiché espresso e trasmesso nell’ambito di una data comunità) comprende, tra l’altro, le tradizioni e le espressioni orali, il linguaggio, le arti dello spettacolo in sé considerate, le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi, le cognizioni e le prassi relative alla natura e all’universo, l’artigianato tradizionale: tutte espressioni culturali che trovano nel cinema e nell’audiovisivo degli alleati di primo piano, per la loro conservazione ed evoluzione.

La vicinanza delle *film commission* ai territori consente di esprimere al meglio le potenzialità di tale alleanza²³⁴, i cui frutti, se correttamente coltivati, oltre che culturali saranno anche economici. Lo sviluppo di servizi e attività logistiche, strutturali, amministrative e formative in uno specifico territorio, implica in primo luogo anche la creazione di una filiera produttiva del cinema e

²³⁴ Come è stato osservato, infatti, «il patrimonio culturale immateriale è tanto più vivo e presente quanto più un Paese fa del decentramento un principio costituzionale che ispira la propria legislazione». D. GALLIANI, *Il patrimonio culturale immateriale*, cit., p. 140.

dell'audiovisivo e del relativo indotto.²³⁵ In secondo luogo, raffigurare e narrare correttamente, nelle opere cinematografiche ed audiovisive, destinate al pubblico, il peculiare patrimonio culturale di un territorio – sia esso materiale e/o immateriale – può costituire un investimento sul turismo (declinato anche nelle sue peculiari accezioni di “teleturismo” e di “cineturismo”).

In definitiva, le *film commission* assurgono a diventare un peculiare *trait-d'union* tra cultura (in senso lato intesa), economia, amministrazione pubblica e finanche l'urbanistica. S'intersecano quindi, in un circolo virtuoso, patrimonio culturale materiale ed immateriale, diversità culturale, istruzione e formazione, istituzioni pubbliche e private, che possono contribuire, in una sinergia reciproca e “circolare”, a preservare la cultura esistente e a crearne di nuova, favorendo così, nelle piccole realtà, lo sviluppo di una economia sostenibile. Le *film commission* sintetizzano in sé, in questo modo, la portata dei precetti costituzionali in materia libertà e pluralismo della cultura (artt. 9, 21 e 33 Cost.), di indirizzamento dell'iniziativa economica privata verso fini e utilità sociali (art. 41), di riconoscimento di autonomie locali amministrative, culturali e linguistiche (artt. 5, 6 e 117 Cost.), di un rinnovato ruolo attivo delle politiche pubbliche in materia economica e culturale (art.3, co. 2 Cost.), peraltro con una nuova attenzione alla persona e alle formazioni sociali nelle quali si sviluppa la sua personalità (art.2 Cost.).

Si può parlare delle *film commission*, pertanto, come di rilevanti strumenti da inserire in una più ampia visione – in divenire – di federalismo culturale e di un rinnovato ruolo pubblico nell'economia (quantomeno in quella della cultura) che, superando una visione centralistica e di mero sussidio, tenta

²³⁵ «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». A. IUNTI, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, cit., p. 5.

un potenziale approccio partecipativo da parte delle autonomie regionali e locali, delle singole comunità e finanche dei lavoratori dello spettacolo, capillarmente formati e professionalizzati il più possibile sul territorio.

È bene comunque ricordare, tuttavia, che le *film commission* non potranno di per sé sole assumere funzioni taumaturgiche per il settore cinematografico, audiovisivo e turistico regionale. Saranno pertanto di dubbia utilità quei progetti di *film commission* finalizzati, in una visione meramente economicista, a dare unicamente visibilità *sic et simpliciter* a qualche sparuta location regionale; ma che, tuttavia, siano avulsi da un più complessivo progetto che investa – sinergicamente, come si è visto – su una più ampia idea di cultura attiva e partecipata e di economia sostenibile. In tali casi è evidente il rischio di ridurre le *film commission* a mero strumento subordinato al mercato e al turismo di massa, incapace di contestualizzare il bene culturale – materiale ed immateriale – presente nelle opere e, in definitiva, di mortificare il ruolo stesso delle *film commission* quali organismi culturali, oltre che di sviluppo economico; e ciò senza peraltro significativi vantaggi, nel lungo periodo, per le singole comunità e per i territori²³⁶ (nei quali non si sarà intanto sviluppata alcuna filiera del cinema e dell’audiovisivo e nessun distretto culturale potenzialmente pluri-disciplinare).

²³⁶ «[...] le ricadute turistiche del cinema e in particolare di quello di produzione nazionale sono state ampiamente sopravvalutate. Per un *Basilicata Coast to Coast* (il film di Rocco Papaleo che ha rilanciato l’immagine della Lucania) ci sono centinaia di film che non hanno stimolato un solo turista a muoversi verso nuove destinazioni. Si può certamente provare a “vendere” un progetto cinematografico ad autorità e imprenditori locali (turistici e non) come se fosse il “proiettile magico” per curare flussi turistici moribondi. Ma quando l’operazione viene ripetuta quattro, cinque, dieci volte e i risultati non si vedono si rischia di distruggere lavoro e credibilità di una Film Commission». ROCCO, *Tutto cominciò a Moab, Utah*, cit., p. 10.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. - *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2007
- AA. VV. - *Il Cinema. Grande storia illustrata*, De Agostini, Novara, 1981
- AINIS M.,
FIORILLO M. - *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, III ed., 2015
- ALBISSINI F. G.,
CASINI L. - *Appalti nel settore dei beni culturali*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, Nel Diritto Editore, Roma-Molfetta, II ed., 2017
- ANNIBALI A.;
MEALE R. - *Legge cinema*, "Quinlan-Rivista di critica cinematografica", 6 dicembre 2017
- ARGANO L. - *Manuale di progettazione della cultura*, FrancoAngeli, Milano, 2012
- BARBATI C. - *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno")*, "Aedon", n. 1, 2003
- BARBATI C.,
CAMMELLI M.,
SCIULLO G. - *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017
- BARTOLINI A. - *L'immaterialità dei beni culturali (Atti del Convegno di Assisi, 25-27 ottobre 2012)*, "Aedon", n. 1, 2014
- BENHABIB S. - *La rivendicazione dell'identità culturale eguaglianza e diversità nell'era globale*, Il Mulino, Bologna, 2005
- BENINI V. - *GOSKINO*, in *Enciclopedia del Cinema*, Treccani, 2003

BIBLIOGRAFIA

- BERNI S. - *Cultura e diritto: alle origini dell'antropologia giuridica*, Aracne, Roma, 2014
- BLASINI A. - *Un palcoscenico in forma di legge per l'Italia dei piccoli comuni*, "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 1, 2018
- BORTOLOTTO C.
(a cura di) - *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008
- BRUTTI L. - *Documentare l'intangibile: dai progetti di banche dati audiovisive ai sistemi di informazioni*, in C. BORTOLOTTO (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008
- CAPORALE F. - *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e nel Regno Unito*, "Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", *Giuristi e Stato Sociale*, n. 46, 2017
- CAPORALE M. - *L'Agcom e la legge sul settore cinematografico e audiovisivo. Le opere audiovisive destinate al web*, "Media Laws – Rivista di diritto dei media", n. 3, 2018
- CARBALLEIRA RIVERA T. - *La triplice protezione della cultura*, "Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte", 2015
- CARETTI P.,
CARDONE A. - *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza*, Il Mulino, Bologna, 2019
- CASINI L. - *Todo es peregrino y raro...*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", fasc.3, 2015
- *'Il nastro dei sogni?' Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo*, in "Aedon", n. 3, 2017
- *Una 'revolution in government'? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, Rivista

- Trimestrale del Patrimonio Culturale”, fasc. 2, 2018
- CECCHERINI E.,
COSULICH M. - *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione*, CEDAM, Padova, 2012
- CHESSA O. - *Cultura e costituzione*, “Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l’arte”, 2015
- CHIARELLI R. - *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2010
- COLELLA L. - *La “dieta mediterranea” come patrimonio dell’umanità: dalla tutela dell’UNESCO alla legge regionale della Campania n. 6 del 2012*, “Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente”, fasc. 1, 2013
- COMINELLI F. - *Il patrimonio culturale immateriale: la sfida della salvaguardia*, “Economia della Cultura”, a. XXI, n. 2, 2011
- 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*, “Il Diritto d’Autore”, fasc. 2, 2017
- *Il settore cineaudiovisivo alla luce delle recenti normative anche secondarie: un primo focus di orientamento sulla riforma cd. Franceschini*, “Il Diritto d’Autore”, fasc. 2, 1 giugno 2018
- CONTALDO A.,
TRIMARCHI T. - *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, “Il Diritto d’Autore”, 2013, n. 3
- CUCCO M.,
MANZOLI G. - *Il cinema di Stato. Finanziamento pubblico ed economia simbolica nel cinema italiano contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 2017
- CUCCO M.,
RICHERI G. - *Le Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, “Economia della cultura”, a. XXI, n. 2, 2011

BIBLIOGRAFIA

- *Il mercato delle location cinematografiche*, Marsilio, Padova, 2013
- D'ORSOGNA D. - *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, "Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte", 2015
- DE MARCO S. - *Le fondazioni culturali: profili di un modello in evoluzione*, Giappichelli, Torino, 2012
- DE PAOLIS M. - *Patrimonio culturale nazionale e turismo: misure per la valorizzazione della cultura per il rilancio dell'economia del Paese*, "Azienditalia", n. 12, 2017
- DEI F. - *Da Gramsci all'UNESCO. Antropologia, cultura popolare e beni intangibili*, "Parolechiave", n.1, 2003
- DI CESARE F., RECH G. - *Le produzioni cinematografiche, il turismo, il territorio*, Carocci, 2007
- FAMIGLIETTI G. - *Diritti culturali e diritto della cultura : la voce cultura dal campo delle tutele a quello della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010
- FARAH P. D., TREMOLADA R. - *Diritti di proprietà intellettuale, diritti umani e patrimonio culturale immateriale*, "Rivista di Diritto Industriale", fasc.1, 2014
- FERILLI G., SACCO P.L. - *L'Italia che verrà, quando? Per una visione coerente con la natura del nostro Paese*, "Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte", 2015
- FERRETTI M. - *Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Simone, Napoli, VIII ed., 2019
- FIORAVANTI M. - *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009
- FOÀ S., SANTAGATA W. - *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, "Aedon", 2004, n. 2

- FRUSCIONE A. M. - *La nuova disciplina del settore cinematografico*, “Lab-IP – Laboratorio per l’Innovazione pubblica”, 10 dicembre 2016
- *La Film commission. Quale natura?*, “Lab-IP – Laboratorio per l’innovazione pubblica”, 15 aprile 2017
- GALLIANI D.,
PAPA A. - *Le basi del diritto della cultura*, Aracne, Roma, 2010
- GARZIA G. - *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti. Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, “Aedon. Rivista di arti e diritto on line”, n. 2, 2014
- GHEDINI O. P. - *Le Film Commission: esperienze e prospettive*, “Le istituzioni del federalismo”, 2006, a. XXVII, suppl.4
- GIANI L. - *L’organizzazione amministrativa*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019, VI ed.
- GIUNTA D. - *La ‘novazione’ del rapporto di lavoro si verifica anche con progressioni verticali e riqualificazioni*, “Guida al Diritto”, n. 25, 16 giugno 2012
- GOLINELLI G. - *Patrimonio culturale e creazione di valore : verso nuovi percorsi*, CEDAM, Padova, 2012
- IUNTI A. - *L’intervento delle regioni nel settore cinematografico*, “Aedon”, n. 1, 2006
- LEONE A.,
MADDALENA P.,
MONTANARI T.,
SETTIS S. - *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino, 2013
- MACCANI L.,
VIOLA M.
(a cura di) - *Comunicare l’identità : una strategia di valorizzazione delle minoranze linguistiche*, Franco Angeli Editore, Milano, 2008

BIBLIOGRAFIA

- MAMELI T.,
MEREU G.
(a cura di) - *Lingua e Identità*, Atti del Convegno di studio
“Giornata mondiale della lingua madre e
dell’identità” promossa dall’UNESCO (Cagliari,
21 febbraio 2004), UIL Sardegna – Associazione
nazionale scrittori e artisti – Grafiche Ghiani,
Cagliari, 2004
- MARESCA CAMPAGNA
A.
(a cura di) - *Gestione e valorizzazione dei beni culturali nella
legislazione regionale*, Ministero per i Beni e le
Attività Culturali – Ufficio Studi – Istituto
Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1998
- OGGIANU S. - *La disciplina pubblica delle attività artistiche e
culturali nella prospettiva del federalismo*,
Giappichelli, Torino, 2012
- POGGESCHI G. - *La "Convenzione sulla protezione e la promozione
della diversità delle espressioni culturali"
dell'Unesco entra a far parte del corpus
legislativo italiano. Una novità nel panorama
degli strumenti giuridici internazionali?*, “Aedon.
Rivista di arti e diritto on line”, n. 2, 2007
- PONTELLO T. - *Spettacolo*, in AA.VV., *Il diritto. Enciclopedia
giuridica*, Il Sole 24 Ore – RCS, Milano, 2007,
Vol. XV
- RIMOLI F. - *La dimensione costituzionale del patrimonio
culturale: spunti per una rilettura*, “Rivista
Giuridica dell’Edilizia”, fasc. 5, 2016
- ROCCO A. - *Tutto cominciò a Moab, Utah*, “Bianco e nero.
Rivista quadrimestrale del centro sperimentale di
cinematografia”, 2014, n.1
- STABILE S., CAVAGNA
DI GUALDANA G.,
SACCO A. - *La tutela giuridica del folklore e
del patrimonio culturale immateriale*, “Il diritto
industriale”, fasc. 3, 2007
- TARASCO A. L. - *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale
nel diritto internazionale e comparato: analisi di
una lacuna (sempre più solo) italiana*, “Il Foro
Amministrativo”, fasc. 7 – 8, 2008
- TURRINI A. - *Politiche e management pubblico per l'arte e la*

BIBLIOGRAFIA

cultura, Egea, Milano, 2009

- UBERTAZZI B. - *Su alcuni aspetti problematici della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio intangibile*, “Rivista di diritto internazionale”, fasc.3, 2011
- VAQUER CABALLERÌA M. - *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell’Unione Europea: dall’eccezione alla diversità culturale*, “Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l’arte”, 2015
- ZAGATO L.
(a cura di) - *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Atti del convegno di studi (Venezia, maggio 2007), CEDAM, Padova, 2008
- ZAGREBELSKY G. - *Fondata sulla cultura. Arte, scienza e Costituzione*, Einaudi, Torino, 2014