

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

LIDIANNA DEGRASSI

L'INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA
TRA LIBERTÀ E AUTORITÀ

27 GIUGNO 2019



Lidianna Degrassi* L'industria cinematografica tra libertà e autorità**

ABSTRACT: The Film Industry between Freedom and Authority

In the essay they reveal two different material profiles: the cultural one (cinematography as art) and the economic one (the industrialization of the sector), thus highlighting that we are in front of a private sector.

The publicist approach has considered the tight intertwining between culture and economy, both on the legislative implementation level.

The constitutional framework has first of all posed the question of the connection of the double material profile to the general category of cultural and economic initiative, respectively, and the question of guarantees of public intervention in the sector, thus having to face the problem of the distribution of competences respectively of the cinematographic art as an intellectual property, of exclusive competence of the State, and of cultural and economic promotion of the film industry, of concurrent competence between State and Regions.

With regard to legislative implementation plan, it was demonstrated that, in compliance with the double freedom (cultural and economic ones) guaranteed by the Constitution, positive actions must be of an indirect promotional nature, an attempt was made to understand whether the legislator actually acted in this way, or whether it has carried out protection policies, more invasive toward the film industry market and even more expensive for the public economy.

To this last end the recent reform of the sector made by law No. 220 of 2016 "Discipline of the cinema and the audiovisual sector", if on the one hand it introduced important positive indirect actions (such as the tax credit) aimed at strengthening the element of freedom in the sector, on the other hand, it did not have the courage to take the distances from the authoritarian actions once and for all, thus maintaining State cinematography in the third millennium.

SOMMARIO: 1. Oggetto e percorso di studio. – Sez. I. - L'INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA NELLA COSTITUZIONE: CONSIDERAZIONI ESSENZIALI. – 1. Premessa. - 2. Libertà culturale ed autorità. – 3. Libertà di iniziativa economica ed autorità. – 4. La distribuzione delle competenze Stato/Regioni in materia di industria cinematografica. – Sez. II. - L'INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA NELL'ORDINAMENTO ATTUATIVO: GLI SVILUPPI PIÙ RECENTI. – 1. Premessa. - 2. Industria cinematografica ed autorità in epoca repubblicana. – 2.1. Una sintesi storico-istituzionale con particolare riferimento al ruolo dello Stato. – 2.2. ...e nella riforma della disciplina del cinema del 2016. – 2.3. Quale ruolo per le Regioni? – 3. Conclusioni.

1. Oggetto e percorso di studio

Oggetto del presente lavoro non è il linguaggio dell'opera d'arte cinematografica e dunque dei suoi contenuti, bensì lo sfruttamento economico dell'opera stessa in quanto organizzata in industria, potenzialmente volta a generare profitti. Si comprende, pertanto, che ci occuperemo di un'espressione culturale di rilevanza economica di origine privata.

Dal momento in cui l'approccio al tema è quello giuspubblicistico, le riflessioni che seguono riguarderanno l'industria cinematografica in rapporto all'autorità politica, alludendo al classico dualismo pubblico privato. Del resto, una delle leggi principali sul cinema, di epoca repubblicana, la l. 1213/1965 (di cui ci occuperemo più avanti), non esita affermare proprio all'art. 1 che «Lo Stato considera il cinema mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale e ne riconosce l'importanza economica ed industriale. Le attività di produzione, di distribuzione e di programmazione di film sono ritenute di rilevante interesse generale». Nella norma riportata ci sono tutti gli ingredienti principali che giustificano la presenza dell'autorità nei confronti del fenomeno cinematografico: dall'essere una forma particolare di manifestazione del pensiero, ad avere aspetti di rilievo culturale e sociale, a dimostrare da ultimo una specifica

propensione industriale. Ingredienti sempre presenti anche nella legislazione successiva¹, fino a ricomprendere la normativa vigente².

Le riflessioni non possono però che iniziare ragionando in termini costituzionalistici anche perché, sin dalla normativa del 1965, per motivare il suo intervento, il legislatore ha attinto a piene mani dalla fonte delle fonti del diritto italiano.

Allora, posto che, secondo la Costituzione del 1947, l'industria cinematografica privata si fonda su una doppia inscindibile libertà, culturale ed economica, e assunto che il ruolo dell'autorità politica sia quello di intervenire contemporaneamente a sostegno ora dell'una ora dell'altra libertà, sarà oltremodo significativo capirne i limiti e le garanzie fissati dalla Carta repubblicana, al fine di poterne valutare il rispetto da parte dell'ordinamento attuativo riguardante l'industria cinematografica stessa, con specifico riferimento a quello vigente.

Sez. I. - L'INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA NELLA COSTITUZIONE: CONSIDERAZIONI ESSENZIALI

1. Premessa

Benché l'accezione «industria cinematografica» non affiori espressamente nel testo della Costituzione, in realtà quest'ultima ha riservato grande e generale attenzione al duplice profilo «culturale», cui ricondurre l'arte cinematografica, ed «economico», in specie dell'iniziativa economica privata, cui ascrivere l'industria, potendo icasticamente parlare di rilevanza costituzionale dell'«economia della cultura»³.

Tale rilevanza pone due questioni: per un verso, come già avanzato, la questione della riconduzione del duplice profilo, culturale ed economico, alla categoria generale delle libertà, rispettivamente della libertà della cultura, attiva e ricettiva, e della libertà di iniziativa economica, la cui natura ci permetterà di preparare il terreno per individuare il modello costituzionale relativo ai limiti e alle garanzie per un corretto intervento pubblico. Siccome l'autorità politica, il legislatore, nel nostro ordinamento è costituita dallo Stato e dalle Regioni, per altro verso, si porrà anche la questione relativa alla distribuzione delle competenze tra i due soggetti territoriali. A questo riguardo, visto che la Costituzione non cita espressamente l'«industria cinematografica» come materia, ma, come detto, si occupa del generale ambito dell'«economia della cultura», sarà interessante capire con quali materie la Costituzione ha inteso coprire il settore specifico e come siano state ripartite tra i due legislatori.

Incominciamo dalla questione delle libertà in rapporto all'autorità.

2. Libertà culturale ed autorità

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico e dal febbraio 2014 abilitato alla prima fascia in Diritto costituzionale.

** Si tratta di una relazione tenuta al Convegno organizzato dalla Fondazione CESIFIN il 30 novembre 2018 a Firenze dal titolo «Cinema e diritto. La comprensione della dimensione giuridica attraverso la cinematografia» e destinata alla pubblicazione dei relativi Atti.

¹ Ci si riferisce in particolare all'art. 1, d.lgs. 28/2004, Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

² Ci si riferisce all'art. 1, l. 220/2016, Disciplina del cinema e dell'audiovisivo.

³ Parla di economia della cultura in riferimento al turismo, al paesaggio e al patrimonio storico-artistico, G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in [Rivista AIC](#), 1/2015 (20/03/2015).

Nella misura in cui l'arte cinematografica è una delle espressioni della cultura, se la poniamo in rapporto all'autorità politica essa trova precisi riferimenti costituzionali nelle norme di cui all'art. 33, c. 1 (da leggere unitamente all'art. 21) e all'art. 9, c. 1.

Senza rivangare concetti oramai ben noti e largamente condivisi in dottrina, basti ricordare che, sul piano della sua natura, la libertà culturale di cui all'art. 33, c. 1, Cost.⁴, che è un modo di manifestare liberamente il proprio pensiero di cui all'art. 21 Cost., è stata considerata come preferenza di vita, come valore aggiunto all'esistenza umana, rilevante solo per il soggetto che vuole e che può fare attivamente cultura o che chiede, sul piano recettivo, di fruire di essa (secondo lo *standard* di civiltà raggiunto sin dallo scorso secolo in concomitanza con la nascita dei diritti dell'uomo di seconda generazione). Si tratta in ogni caso di bisogni espressi sulla base di valutazioni soggettive, lo si ribadisce, sia in senso attivo che recettivo. Infatti, la domanda di cultura è differente da soggetto a soggetto. Sul piano attivo, ad esempio, c'è chi è artista e chi no, e quindi chi sa creare un'opera cinematografica (per stare sul nostro terreno) e chi no; sul piano recettivo, c'è chi preferisce andare a vedere una mostra d'arte, chi andare, appunto, al cinema, chi fare turismo, chi praticare uno sport, ecc... Ma se possiamo avere tutte queste alternative è perché chi non usufruisce di tali libertà, o anche solo di una di esse, vuol dire che o non ha talento creativo, o sa che se non si avvicina a questo tipo di cultura, sul piano dello sviluppo della propria personalità, sa di non rischiare nulla; del resto, una persona si può sentire perfettamente a suo agio anche senza mai visitare nel corso della sua vita i musei di Firenze, oppure senza andare mai al cinema. In assoluto quella persona sarà più povera, ma non in relazione alla sua concezione di vita⁵.

Ma, quale conseguenza giuridica ha questo tipo di situazione soggettiva, basata su libere preferenze di vita, nei confronti dei pubblici poteri? Detto diversamente: a fronte di tale tipo di domanda, che tipo di offerta pubblica prefigura la Costituzione, e quindi che tipo di intervento pubblico è costituzionalmente permesso? Anche qui è ben noto che l'art. 9, c. 1, - che peraltro è un principio fondamentale della Cost.⁶ - prevede a carico della Repubblica un dovere promozionale (sull'*an*, non sul *quomodo* che presenta invece una natura più discrezionale, come si chiarirà subito)⁷. Per vero, le diverse autorità politiche potranno proporre di organizzare in maniera neutrale⁸ e a beneficio di tutti eventi culturali, oppure costruire uno spazio pubblico culturale fruibile da tutti; stimolare l'organizzazione di eventi da parte dei privati incentivando l'organizzazione stessa con finanziamenti pubblici. Tranne nei confronti del paesaggio e del patrimonio storico e artistico di cui al c. 2 dell'art. 9 Cost. verso i quali c'è obbligatorietà di intervento (nella logica della funzione pubblica, come nel campo dei diritti sociali), quel che è certo, è che al c. 1 dell'art. 9 Cost. non viene imposto al potere pubblico alcun intervento diretto con l'erogazione di pubblici servizi e di pubbliche prestazioni culturali. Pertanto, a carico dell'autorità politica viene a configurarsi un

⁴ Sul fatto che dalla lettura unitaria di libertà dell'arte e della scienza, consegua la generale libertà della cultura, si v. in particolare M. FIORILLO, *Arte e scienza (libertà)*, in *Enc. giur. Sole 24Ore*, Milano, 2007, I, 643 ss. e M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2015, III ediz., 103 ss.

⁵ Sul punto sia consentito di rinviare a L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, 17-23 e 71 ss.

⁶ Sull'art. 9 come principio fondamentale della Costituzione, tra gli altri, v. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, cit., 81 ss. e T. MONTANARI, *Art. 9 Costituzione italiana*, Carocci editore, Roma, 2018.

⁷ Sul concetto di dovere promozionale ancora, se si vuole, L. DEGRASSI, *La razionalizzazione...*, *loc. cit.*, ma anche ulteriormente ID., *Cultural Services and Constitutional Purposes (Italy and the EU)*, in *Europ. Rev. of Publ. Law*, vol. XXVI, n. 2, London, 2014, 660 ss. Sull'art. 9 si v. l'ulteriore importante dottrina: F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 1-12*, Zanichelli-II foro it., Bologna-Roma, 1975, 434 ss.; ID., *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati, Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1977, 791 ss.; S. MERLINI, *Promozione della cultura (e della Scienza)*, in G. SANTANIELLO (dir. da), *Trattato di diritto amministrativo, Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, XII, CEDAM, Padova, 1990, 379 ss.; M.S. GIANNINI, *Sull'art. 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea, Diritto pubblico (A-L)*, III, t. 1, Giuffrè, Milano, 1991, 433 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Artt. 1-54, UTET, Torino, 2006, 217 ss.

⁸ Sul concetto di 'neutralità attiva' v. in particolare F. RIMOLI, *L'arte*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, *La cultura e i «media»*, Giuffrè, Milano, 2000, 1109.

dovere promozionale che può essere facilmente riscontrato nella formula «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura», non a caso utilizzata all'indicativo presente. Secondo certa dottrina - che al proposito icasticamente parla di “fissazione dei punti di partenza”, non di arrivo⁹ - tale formula comporta esattamente che l'autorità politica debba prendere l'iniziativa di incentivare, sollecitare, stimolare certe attività culturali, di proporle, consentendo il pluralismo culturale. Sul perché il potere pubblico debba comunque farsi carico della promozione (l'*an*) è stato ben chiarito che il mercato di per sé non produrrebbe o non produrrebbe secondo condizioni di equilibrio fra domanda e offerta e di pari accessibilità per i cittadini¹⁰, ed in ogni caso l'iniziativa pubblica (promozionale) è doverosa al fine di sostenere la cultura debole, come ad esempio l'artista sconosciuto, l'opera prima cinematografica, lo studente, il pensionato, e così via.

Siccome le manifestazioni culturali sono le più diverse e tutte provenienti dalla società civile (e l'espressione «sviluppo della cultura» ben le riassume), la nozione di promozione, se da un lato impone di svolgere politiche culturali di sostegno, dall'altro lato permette al legislatore di far selezione fra le espressioni stesse, di modo che ad esempio un anno si punti alla valorizzazione dei beni culturali (si allude ad esempio alla recente legge conosciuta come “Art bonus” del 2015) e l'anno successivo si pensi al cinema (anche qui si allude proprio alla riforma del 2016 su cui si tornerà in seguito), poi potranno venir presi in considerazione i dialetti, le tradizioni folkloristiche o altre espressioni culturali immateriali, a dipendere dalla politica culturale *pro tempore*.

In conclusione, a fronte di posizioni soggettive basate su mere libertà (culturali), simmetricamente troviamo a carico della Repubblica un dovere promozionale sull'*an*, non sul *quomodo* che invece è discrezionale. In tutti i casi va sottolineato che, rispetto ad attività culturali di origine privata, il dovere promozionale comporta sempre un sostegno pubblico di tipo indiretto. Tale condizione viene ulteriormente avvalorata dal fatto che l'attività culturale privata viene legittimamente svolta ai fini di uno sfruttamento economico, come proprio nel caso dell'industria cinematografica, aspetto che andiamo ora ad affrontare.

3. Libertà di iniziativa economica ed autorità

Passando allora a trattare della libertà connessa con l'aspetto dell'industria (cinematografica), cioè della libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41, c. 1, Cost., data la vastità dell'argomento e considerato che anche su di esso c'è dottrina oramai ampiamente consolidata¹¹, ci si limiterà a svolgere soltanto quelle riflessioni sufficienti a far emergere i limiti e le garanzie costituzionali dell'intervento pubblico, in quanto congruenti con il settore dell'industria cinematografica.

Innanzitutto, va sottolineato che dottrina e giurisprudenza costituzionale¹² sono concordi nel ritenere che tale libertà non si riassuma esclusivamente nell'impresa, essendo quest'ultima una delle forme di esercizio dell'attività economica. Piuttosto, l'espressione si riferisce all'attività produttiva, solitamente esercitata in forma d'impresa. In definitiva, per iniziativa economica si intende «il complesso delle scelte dirette alla continua attivazione del sistema economico e alla continua organizzazione del processo di produzione e di scambio di beni e servizi, scelte che costituirebbero “manifestazioni del libero dispiegarsi di energie umane”»¹³.

⁹ Sulla medesima lunghezza d'onda, a partire da Romagnosi, F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 435 ss.

¹⁰ In questo senso F.A. ROVERSI MONACO, *Compiti e servizi. Profili generali*, in L. MAZZAROLLI et AL. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi ed., Bologna, 1993, 669.

¹¹ Fra i molti, R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET, Torino, 2006, 846 ss. e GIAMPIERETTI M., *Art. 41*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., CEDAM, Padova, 2008, 403 ss., cui si rinvia per le numerose ed esaustive citazioni bibliografiche.

¹² V. specialmente [Corte cost., sent. n. 159/1988](#), punto 3 del considerato in diritto.

¹³ Così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM, Padova, II ed., 1992, 472.

Perciò, nell'art. 41, c. 1, Cost. rientrerebbero tutte le attività produttive basate su libertà di scelta in tutte le fasi del loro esercizio: le attività di impresa esercente attività industriale, commerciale, di trasporto, bancaria, assicurativa..., ma anche le professioni intellettuali, il lavoro autonomo e le attività economiche occasionali... Sulla base di questa nozione non c'è dubbio che l'industria cinematografica vi rientri a pieno titolo in tutte le fasi che la contraddistingue: dalla creazione del film da parte di un autore e/o di uno sceneggiatore, alla sua realizzazione da parte del regista e degli attori, alla produzione da parte del finanziatore, alla distribuzione da parte del noleggiatore, all'esercizio finale nelle sale cinematografiche¹⁴. Ed ogni fase, anche se non necessariamente, può essere organizzata in impresa.

E ora veniamo al ruolo dell'intervento pubblico. Anche qui è ben noto che nel campo delle libertà economiche il ruolo viene svolto nei limiti dei cc. 2 e 3, art. 41, Cost.: negativi, per garantire l'utilità sociale, ma anche la sicurezza, la libertà e la dignità umana, pensando evidentemente alla condizione lavorativa; positivi, per determinare programmi e controlli volti ad indirizzare e coordinare l'attività economica, specie quella privata per il perseguimento di fini sociali¹⁵.

Di tutti i limiti ivi previsti, l'utilità sociale ed i fini sociali sono da sempre stati considerati i più enigmatici, ma anche i più dinamici e potenzialmente i più pregni di significato, viepiù se ora li facciamo calare nell'ambito dell'«economia della cultura», in quanto idonei a fungere da anello di congiunzione proprio con l'art. 9, c. 1, Cost.

Infatti, se l'utilità sociale ed i fini sociali, o meglio i loro contenuti, secondo la dottrina prevalente¹⁶, debbono essere dedotti da Costituzione, ma non nel senso di limitarsi alla sola sfera dell'economia, bensì includendo anche i principi fondamentali, non c'è dubbio che tra questi, oltre a spiccare il principio personalista (di cui agli artt. 2 e 3, c. 2, Cost., secondo cui l'intervento pubblico è volto a sostenere lo sviluppo della persona umana), rileva indubitabilmente anche la promozione dello sviluppo della cultura a carico della Repubblica (di cui all'art. 9, c. 1, Cost.). Ne consegue che la lettura coordinata dei due principi porta a riaffermare che l'intervento pubblico nell'iniziativa economica privata viene svolto al fine di appoggiare almeno la cultura debole per il perseguimento dell'uguaglianza in senso sostanziale. Ad esempio, si pensi al finanziamento di certe produzioni cinematografiche che trattano argomenti con un grande risvolto sociale e culturale, ma non “di cassetta”, oppure si pensi all'opera prima di un cineasta esordiente: opere cinematografiche, appunto deboli, che, fatte le debite eccezioni, se non fossero sostenute dall'autorità pubblica difficilmente potrebbero essere distribuite e dunque ottenere un ritorno commerciale¹⁷.

Ma anche stando alla sola lettura generale dell'art. 41, è risaputo che tale norma sia stata il risultato di un compromesso politico tra l'iniziativa economica, che si voleva appunto libera, e l'intervento pubblico capace di indirizzarla a fini di uguaglianza sostanziale, così da obbligare l'autorità politica ad entrare (anche direttamente) nel settore economico per il perseguimento

¹⁴ Sulle origini del cinema e sulla costruzione della filiera cinematografica P. BÄCHLIN, *Il cinema come industria: storia economica del film* (cur. L. SOLAROLI), Feltrinelli, Milano, 1958; per il caso italiano, sempre da un punto di vista economico, L. BIZZARRI e L. SOLAROLI, *L'industria cinematografica italiana*, Parenti ed., Firenze, 1958. Sull'inquadramento del tema da un punto di vista di diritto commerciale G. PAGLIARANI, *Impresa cinematografica*, in *Enc. del cinema*, Roma, 2003, M. PERRINO, *L'impresa cinematografica*, in *AIDA*, pt. 1, 2007, 414 ss. Quest'ultimo A. puntualizza che accanto alle classiche attività della filiera cinematografica (produzione, distribuzione ed esercizio) non si possono dimenticare le industrie tecniche, normalmente imprese, per l'allestimento e la gestione dei teatri di posa, la produzione ed il noleggio di attrezzature, gli strumenti ed i mezzi tecnici di ripresa, la realizzazione e gestione di stabilimenti di sviluppo e stampa di copie positive e negative di film, il montaggio di film, gli effetti speciali, la sincronizzazione, la sonorizzazione ed il mixaggio, il restauro e la conservazione di prodotti filmici; ma oramai da tempo si debbono annoverare pure la televisione, gli *home video* su videocassetta e DVD, oltre che su *internet*, e la *pay TV* (ivi, 418). V. anche R. PELLEGRINO, *Le opere cinematografiche e audiovisive*, in Dirittodautore.it (3-1-2014).

¹⁵ Su questo punto, molto aderente al dettato costituzionale, cfr. gli autori *sub* nt. 11, ma un po' tutto il resto della dottrina citata dagli autori stessi.

¹⁶ Tra i tanti, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983, 125 ss., A. PACE, *op. cit.*, 484, M. GIAMPIERETTI, *op. cit.*, 414.

¹⁷ In questo medesimo senso G. ENDRICI, *Il sostegno pubblico all'attività cinematografica*, in *Aedon*, n. 1/2006, 1.

dell'uguaglianza stessa. Da qui il ben noto concetto di economia mista idoneo a sostenere appunto il doppio fine di libertà ed uguaglianza.

Per vero, anche il modello di economia mista, un *mix* di liberalismo e di dirigismo economico (per non parlare *tout court* di protezionismo), si è progressivamente modificato, passando da un intervento pubblico diretto nel mercato (con al centro la figura dello Stato imprenditore) ad un intervento pubblico indiretto realizzato attraverso l'adozione di norme che la dottrina¹⁸ ha chiamato «condizionali», incentivanti o disincentivanti, cioè promozionali del settore da affidarne l'attuazione ad apposite autorità indipendenti (addivenendo così alla figura dello Stato regolatore, presente, ma in maniera meno invasiva e più leggera)¹⁹.

Se ce ne fosse ancora bisogno, il richiamo al cambio di passo dell'intervento pubblico rappresenta un cruciale riscontro del fatto che nell'ambito dell'economia culturale, per volontà costituzionale, l'intervento pubblico stesso continua senz'altro ad assumere la natura di dovere promozionale, ma oramai soltanto nella forma indiretta.

Questo rappresenta perciò il modello di riferimento cui l'ordinamento attuativo deve attenersi, alla cui verifica provvederemo nelle pagine successive.

4. La distribuzione delle competenze Stato/Regioni in materia di industria cinematografica

Per completare il modello costituzionale, occorre ancora occuparsi del problema della distribuzione delle competenze nei confronti dell'autorità politica chiamata ad intervenire, e cioè tra lo Stato e le Regioni, passando così all'analisi in particolare dell'art. 117, di cui al Titolo V della Costituzione.

Va premesso che, se quando ci si sofferma su di un livello "alto", basato sui principi, relativo all'ambito dell'«economia della cultura», ha senso inquadrare la natura della doppia libertà culturale ed economica in rapporto al ruolo dell'autorità, come si è cercato di fare nelle pagine che precedono; quando invece si deve scendere ad un livello "inferiore" per poter concretamente individuare le materie realizzative di quell'ambito, da affidare alla competenza dei legislatori Stato e Regioni, il riferimento allo stesso ambito generale dell'«economia della cultura» non basta più, per i motivi che seguono.

Senza pensare di intrattenersi ora, neanche sommariamente, sul significato del concetto di «cultura» (incominciando da questo versante), su cui sono stati versati fiumi d'inchiostro²⁰, e che comunque non pare fondamentale ai nostri fini, su di un piano strettamente giuridico basterà rilevare che in dottrina si è opportunamente parlato di concetto vago, generico, indefinibile e pervasivo, che per assumere un qualche significato può essere valutato solo alla luce di riferimenti precisi, di valori etico-sociali, comunque mutevoli²¹. Giungendo alla conclusione che quando si parla di cultura in realtà siamo di fronte a una non materia.

Ma a non diversa conclusione si arriva soffermandoci pure sull'altro versante, quello dell'«economia»: anch'esso, infatti, viene unanimemente considerato una non materia. Tanto che la Corte costituzionale l'ha definito «un fine cui ogni soggetto pubblico deve tendere»²². Pertanto, anche per comprendere il peso dell'economia nella distribuzione delle competenze, occorre coniugare le finalità economiche con le diverse materie previste in Costituzione; con il risultato che tali finalità debbono seguire la potestà legislativa conferita dal legislatore costituzionale del 2001

¹⁸ In particolare S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari, 2007, 29.

¹⁹ In particolare A. LA SPINA - G.D. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000, 23 ss., v. anche M. GIAMPIERETTI, *op. cit.*, 421.

²⁰ Tra i molti, V. SANTOLI, *Cultura*, in *Enc. ital.*, XII, Roma, 1931, 102 ss., N. ABBAGNANO, *Cultura*, in *Diz. di filos.*, II ediz., Torino, 1971 e P. ROSSI, *Cultura*, in *Enc. del Novec.*, Roma, 1975, 1143 ss.

²¹ Sul punto ad es. M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE, R. BIN., *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., CEDAM, Padova, 2008, 71.

²² Cfr. ad es. [Corte cost., sent. 165/2007](#), punto 4.3. del considerato in diritto, ma anche [sent. 200/2012](#), punto 7.5. del considerato in diritto.

alle diverse materie di cui, ancora una volta, si è incaricato l'art. 117. Di modo che, se una data materia è di natura concorrente, anche il fine economico assumerà la medesima connotazione.

C'è infine da chiarire che, dal momento in cui l'art. 9 Cost. chiede alla «Repubblica» di far promozione, la norma non prende posizione verso un preciso soggetto pubblico cui affidare tale compito²³, anche se, nella misura in cui la cultura, e non di meno l'economia, sono valori e fini universali, non si può che ritenere che tutti i soggetti pubblici, specie i legislatori, debbano essere gravati dell'onere di sostenerli per il perseguimento della promozione umana e della produzione della ricchezza del Paese.

Allora, escludendo che, per le ragioni delineate, la distribuzione delle competenze possa riguardare l'ambito generalissimo dell'«economia della cultura», si è già fatto notare però che nella Costituzione, in particolare nel titolo V, brilla pure l'assenza dell'espressione «industria cinematografica» che, all'opposto, è tutt'altro che vaga, generica ed indefinibile, da non comprendere il motivo di tale mancanza, anche se è ovvio che il testo costituzionale non può essere onnicomprensivo.

Invero, proprio sul tema in discussione la questione è un po' più complessa, perché bisogna considerare che oramai, alzando lo sguardo oltre l'orizzonte costituzionale, si è da tempo fatto strada l'importante settore dell'«industria culturale e creativa-ICC» - diventato molto di moda, molto diffuso, anche se ancora in cerca di identità giuridica²⁴ -, nell'ambito del quale troverebbe naturale accoglienza l'industria cinematografica.

Fermo restando che sul concetto di ICC si ritornerà tra breve, per ora basta rilevare che il *gap* semantico in Costituzione è forse giustificato dal fatto che, proprio l'espressione generale «ICC» è entrata nel diritto internazionale soltanto nel 2005 e nel diritto UE addirittura nel 2013²⁵, e dal momento in cui la riforma costituzionale del titolo V è avvenuta nel 2001, quindi pochi anni prima, difficilmente il legislatore costituzionale, non avendoci pensato autonomamente, avrebbe potuto tenerne conto. Certo che, oggi come oggi, sarebbe davvero necessario che il legislatore costituzionale ci ripensasse e provvedesse ad introdurre nel titolo V uno «statuto» delle ICC, capace di razionalizzarne le basi giuridiche costituzionali per consentire all'ambito dell'economia della cultura italiana di decollare in maniera più efficace ed efficiente²⁶.

In attesa che ciò maturi, almeno nel dibattito dottrinale in corso, dobbiamo cercare di far emergere dal vigente art. 117 Cost. le materie che, pur frammentate nell'oggetto e nel soggetto

²³ In realtà, nel dibattito in Assemblea Costituente, Concetto Marchesi, il relatore nella Prima Sottocommissione dei settantacinque incaricato di occuparsi di quello che poi sarebbe diventato l'art. 9 Cost., sin dalla seduta del 29 ottobre 1946 aveva osservato che «la ragione che lo ha spinto a formulare l'articolo inserendolo nella Costituzione è la prospettata autonomia regionale. Per impedire l'eventualità che la regione possa disporre liberamente dei propri monumenti», così in T. MONTANARI, *Art. 9 Costituzione italiana*, cit., 8. E' soltanto in seguito, molto lentamente, con il decollo del regionalismo agli inizi del 1970, ma soprattutto con il d.p.r. 616/1977, che si incominciò a mutare atteggiamento verso le Regioni. E ben trent'anni dopo, con la modifica costituzionale del Titolo V del 2001, la materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» diventa di natura concorrente Stato-Regioni (c. 3, art. 117 Cost.) e, benché la materia «tutela dei beni culturali» venga affidata alla competenza esclusiva dello Stato (c. 2. lett. s, Cost.), il d.lgs. 42/2004 (Codice Urbani), all'art. 5, prevede una esplicita cooperazione con le Regioni.

²⁴ Sia concesso di rinviare da ultimo a L. DEGRASSI, «*Le industrie culturali e creative*»: una formula fortunata, ma ancora in cerca di identità (giuridica), in *Riv. it. Dir. Tur.*, n. 22, 2018, 7 ss.

²⁵ Sia concesso di rinviare ancora a L. DEGRASSI, *Le industrie culturali e creative: una nozione in divenire*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative. Profili giuridici ed economico-aziendali*, Giuffrè, Milano, 2017, ed in particolare alle 20 ss. (per i profili internazionali con specifico riferimento alla Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005) e alle 28 ss. (per i profili del diritto UE con specifico riferimento al regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma «Europa creativa» (2014-2020), in risposta al Libro verde, *Le industrie culturali e creative*, un potenziale da sfruttare – COM(2010) 183 def., alla Comunicazione, *Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE* – COM(2012) 537 def. e al Libro verde, *Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori* – COM(2013) 231 def., lavoro pubblicato anche in Federalismi.it, n. 5/2017 (8 marzo 2017).

²⁶ Si rinvia ancora a L. DEGRASSI, *op. ult. cit.*, 44-46.

titolare, sono in qualche modo riconducibili all'industria cinematografica, sia sul versante della cultura, sia su quello dell'economia.

Nella misura in cui le «espressioni culturali industriali», e quindi anche l'industria cinematografica, siano da ricondurre alla cultura contemporanea, esse sono necessariamente protette dal diritto d'autore. E' la ragione per cui tali espressioni sono state fatte rientrare nella materia «opere dell'ingegno» (lett. r, c. 2, art. 117, Cost.), affidate alla competenza esclusiva dello Stato, peraltro titolare del più generale ordinamento civile. Al riguardo, lo Stato ha il compito di individuare i relativi prodotti culturali da sottoporre alla garanzia del diritto d'autore (di cui si occupa appunto la legge sul diritto d'autore²⁷), come quelli appartenenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al *design* artistico e alla cinematografia. Ma lo Stato, per quanto affermato in precedenza a proposito della neutralità dell'art. 9 Cost. circa il legislatore da prescegliere, su tali «espressioni culturali industriali» contemporanee può anche esercitare la promozione culturale ed economica. E di ciò si è da ultimo incaricata la legge di riforma del cinema del 2016, alla quale si rinvia appena oltre.

L'ulteriore materia «promozione e organizzazione di attività culturali», ai sensi del c. 3, art. 117 Cost., è stata assegnata alla competenza concorrente Stato/Regioni. Ricordando che le attività culturali sono «quelle dirette a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte»²⁸ del tempo presente, allo Stato compete la fissazione dei principi fondamentali e alle Regioni il dettaglio, alle quali – dopo quanto abbondantemente chiarito a proposito della vaghezza del soggetto politico chiamato a far promozione – è consentito di spingersi fino al sostegno economico²⁹. Anche qui, la legge sul cinema del 2016, che da questo punto di vista è anche legge-quadro, da qualche indicazione circa i confini entro cui possono agire Stato e Regioni in via concorrente. E di ciò daremo conto più avanti.

A questo punto il modello costituzionale è completo e quindi è giunto il momento di passare alla verifica del rispetto del modello stesso da parte dell'ordinamento attuativo vigente.

Sez. II. - L'INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA NELL'ORDINAMENTO ATTUATIVO: GLI SVILUPPI PIÙ RECENTI

1. Premessa

Prima di entrare nel merito della legislazione che si è succeduta nel periodo repubblicano per approdare alla legge di riforma del cinema del 2016, conviene accennare alla nuova categoria generale «industrie culturali e creative», cui, come anticipato, «l'industria cinematografica» si ascrive.

In relazione ad essa, è appena il caso di osservare che il riferimento all'industria ha però soltanto rilevanza economica e fattuale e non giuridica. L'indicazione, infatti, vuole semplicemente sottolineare che stiamo parlando di espressioni culturali definibili opere dell'ingegno, che vanno a costituire settori ad alta densità di contenuti creativi e culturali, ma, in quanto contemporanei e dotati di supporto materiale, salvi il diritto d'autore e di proprietà intellettuale, sono registrabili, riproducibili e dunque organizzabili industrialmente, perciò potenzialmente capaci di generare profitti.

²⁷ L. 22 aprile 1941, n. 633, Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio.

²⁸ Così la definizione di cui alla lett. f), c. 1. art. 148, d.lgs. 112/1998.

²⁹ Cenni sulle competenze regionali sul settore di interesse di questo contributo sempre in L. DEGRASSI, *op. ult. cit.*, 43. Che le Regioni abbiano il tipo di competenza concorrente di cui stiamo parlando nel testo viene confermato anche da un indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale, per cui in particolare la [sent. 285/2005](#), annotata da G. DEMURO, *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in *Le Reg.*, n. 1, 2006, 178 ss.

Del resto, se si da uno sguardo preliminare alla legge di riforma del cinema del 2016³⁰, essa ha adottato proprio la parola «impresa» (impresa cinematografica), anziché «industria»³¹, per sottolineare quanto appena ricordato. Infatti, l'art. 2, lett. n), fornisce la definizione di «impresa cinematografica o audiovisiva», secondo cui con essa si intende «l'impresa che operi nel settore della produzione cinematografica o audiovisiva, della distribuzione cinematografica o audiovisiva in Italia o all'estero, della produzione esecutiva cinematografica o audiovisiva, della post-produzione cinematografica o audiovisiva, dell'editoria audiovisiva, dell'esercizio cinematografico». Se le diverse tipologie di impresa riguardano tutta la filiera cinematografica capace di rispondere alle persone che intendono per questa via operare nel settore culturale a scopo di legittimo profitto, in realtà la definizione descrive una situazione tendente a profili economici già nota, di cui, sul piano giuridico il codice civile si occupa da sempre. Infatti, stando a quest'ultimo ordinamento, se è vero che l'impresa in generale può riguardare qualsiasi produzione o scambio di beni e servizi in qualsiasi settore, non c'è dubbio che in essa possa senz'altro trovare posto la produzione di film.

In termini più sostanziali, più di recente, pare che se ne sia occupato l'art. 57 della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), che detta per la prima volta nell'ordinamento italiano la nozione generale di «imprese culturali e creative-ICC», in cui far confluire anche l'impresa cinematografica.

Secondo tale ultima norma, le ICC sono «le imprese o i soggetti che svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell'UE..., purché siano soggetti passivi di imposta in Italia, che hanno quale oggetto sociale, in via esclusiva o prevalente, l'ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la gestione di prodotti culturali, intesi quali beni, servizi e opere dell'ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e ai processi di innovazione ad esso collegati». Come si è già osservato altrove³², tale norma è fondamentalmente foriera di mera incentivazione economica per i soggetti operanti nel settore, dando così corpo ad una corretta forma di intervento indiretto propugnato dalla nostra Costituzione, come ha cercato di fare l'attuale legge sul cinema con il c.d. *tax credit* in ordine al quale si v. più oltre.

Siccome la definizione riportata non è sostenuta da una disciplina organica relativa alla figura delle ICC, che anzi l'art. 58 della legge di bilancio 2018 rinvia ad atti futuri, ogni giudizio sulla figura stessa non può che essere rimandato.

Tale lacuna – pur non insignificante – non ci impedisce però di poter ragionare sulle leggi sul cinema, almeno quelle più rilevanti che si sono avvicinate negli ultimi cinquant'anni di storia repubblicana.

2. *Industria cinematografica ed autorità in epoca repubblicana*

2.1. *Una sintesi storico-istituzionale con particolare riferimento al ruolo dello Stato*

³⁰ In realtà, già l'art. 4, c. 12, l. n. 1213/1965 aveva introdotto l'espressione «impresa», sia di «produzione», sia «di distribuzione» o «di esportazione», ma senza spiegare la nozione. Invece, l'art. 3 del d.lgs. n. 28/2004 aveva provveduto ad introdurre la nozione di «impresa cinematografica», prevedendo soltanto che per essere considerata tale dovesse avere sede legale e domicilio fiscale in Italia. Si può, perciò, ritenere che l'allusione all'impresa cinematografica nelle leggi pregresse, che pure c'era, rilevava non come definizione in sé, ma come volta a supportare il carattere della nazionalità.

³¹ Parola invece utilizzata nella lett. b), c. 2, art. 18, d.p.c.m. 171/2014 (regolamento di organizzazione del Mibac), secondo cui «ai sensi della Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, propone e attua, ..., misure finalizzate a fornire alle industrie culturali nazionali autonome un accesso effettivo ai mezzi di produzione, di diffusione e di distribuzione delle attività, dei beni e dei servizi culturali».

³² Così, se si vuole, L. DEGRASSI, «Le industrie culturali e creative»: una formula fortunata, ma ancora in cerca di identità (giuridica), cit., 28-31; dal punto di vista del diritto commerciale v. G. BOSI, *L'impresa culturale. Diritto ed economia delle attività creative*, il Mulino, Bologna, 2017.

Va premesso che, nelle riflessioni che seguono, non si intende dare minuziosamente conto della complessiva organizzazione dell'industria cinematografica nella legislazione della nostra storia repubblicana. Siccome scopo del presente lavoro è quello di verificare la congruità del rapporto industria cinematografica/intervento pubblico rispetto al modello che, come visto, ci ha consegnato la Costituzione sin dal 1948, ci si sforzerà di dare risposte in particolare da questo angolo di visuale. Allora, dalla legislazione attuativa si cercherà fundamentalmente di enucleare gli istituti interventistici più significativi, per poterne testare l'adeguatezza con il modello costituzionale prefigurato.

Dal momento in cui, nel rispetto della libertà di industria cinematografica, il problema principale è quello di capire se effettivamente l'intervento pubblico in questo settore sia stato, e se continui ad essere, per volontà costituzionale, di tipo indiretto, sarà doveroso verificare quanto abbia inciso e come sia sussistito, e se continui a sussistere, anche l'altro tipo di intervento, quello diretto.

Senza considerare l'epoca fascista che sul settore ha indubitabilmente avuto grande peso³³ e partendo con l'osservare la legislazione sull'industria del cinema prodotta nel tempo fino alla riforma del 2016, si può sin da subito anticipare che i risultati dell'analisi confermano che, oltre a istituti interventistici di tipo indiretto, lo Stato ha di norma assunto comportamenti protezionistici e dirigistici nei confronti dell'industria cinematografica privata, svolgendo ininterrottamente anche azioni imprenditoriali dirette, in una sorta di linea di continuità con il passato³⁴, che però in quest'epoca su di esse ci sarebbe qualche riserva circa la loro compatibilità con il modello costituzionale.

Considerando che gli istituti interventistici di tipo indiretto non hanno dato problemi di costituzionalità, e segnalando che gli istituti stessi si sono concretati soprattutto in contributi finanziari ed in agevolazioni fiscali³⁵, si ritiene di rinviare al paragrafo successivo considerazioni più precise in merito, allorché ci si occuperà della legge di riforma del cinema in vigore.

Si rinviano alle pagine successive anche riflessioni in merito alla rilevanza dell'intervento pubblico delle Regioni nel settore in parola.

Stando allora agli istituti protezionistici, dirigistici e di intervento diretto, verranno prese in considerazione le tre leggi principali emanate in epoca repubblicana prima dell'attuale legge del 2016, e cioè la l. 4 novembre 1965, n. 1213³⁶, il d.l. 14 gennaio 1994, n. 26 (conv. con l. 1 marzo 1994, n. 153)³⁷ ed il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 (di cui alla norma di delega, art. 10, della l. 6 luglio 2002, n. 137)³⁸. In verità, le prime due leggi, quella del 1965 e quella del 1994, possono essere lette unitariamente, in quanto la seconda si è limitata ad introdurre delle modifiche alla

³³ Per tutti A. ORSI BATTAGLINI, *L'intervento economico statale a favore della cinematografia*, in ISLE, Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, *Intervento pubblico e libertà di espressione nel cinema nel teatro e nelle attività musicali*, Giuffrè, Milano, 1974, 3 ss.

³⁴ Così anche R. ZACCARIA, S. STELLA, *Cinematografi e cinematografia*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 2002, 1.

³⁵ Su tali istituti, oltre a R. ZACCARIA, *Cinematografia*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, 40 ss. e R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 5 ss. anche M. PERRINO, *op. cit.*, 427 ss.

³⁶ Intitolata "Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia". Prima della legge del 1965, ma sempre soprattutto in epoca repubblicana, in dottrina G. CRISCI, *La disciplina pubblicistica della cinematografia*, in *Enc. del dir.*, VI, Milano, 1960, 1021 ss. Sulla legge del 1965 e sulla situazione istituzionale-organizzativa in epoca repubblicana, con in testa il Ministero del turismo e dello spettacolo ed il Ministero per le partecipazioni statali cui era collegato l'Ente autonomo di gestione per il cinema-EAGC, in dottrina, in particolare, R. ZACCARIA, *op. cit.*, 35 ss. Come base giuridica quest'ultimo A. prende in considerazione anche le ll. 814/1971 e 163/1985, quest'ultima introduce il Fondo unico per lo spettacolo-FUS, e l'art. 49 del d.p.r. 616/1977.

³⁷ Intitolato "Interventi urgenti in favore del cinema". In dottrina, fino a questa legge, R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 1 ss., P. DI FABIO, *Il sistema delle sovvenzioni statali al settore cinematografico: inquadramento storico ed assetto attuale*, in *Il dir. d'autore*, n. 1, 2003, 96 ss., G. PAGLIARANI, *La disciplina amministrativa della cinematografia in Italia*, in *Enc. del cinema*, Roma, 2003.

³⁸ Intitolato "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137". In dottrina, su questa legge, G. ENDRICI, *op. cit.*, 1 ss., A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *Forme di finanziamento pubblico diretto ed indiretto della cinematografia: tax credit e fondi per l'industria cinematografica*, in *Il dir. d'autore*, n. 3, 2014, 323 ss.

prima, ma senza alterarne l'indirizzo di base³⁹. Quanto al decreto legislativo del 2004, la sua analisi, per quanto qui rilevi, può risultare di grande interesse se si pensa che esso è stato emanato a seguito della modifica del titolo V della Costituzione del 2001, che avrebbe potuto indurre ad un maggior coinvolgimento delle Regioni sul settore della cinematografia, sempre sul piano dell'intervento indiretto.

Allora, uniformandosi al periodo prerepubblicano, le scelte politiche sin dal 1965 su tale settore, e per più di mezzo secolo, sono state fatte con l'intento di mantenere nei confronti dell'industria cinematografica privata forme di protezionismo (a) e di dirigismo (b), oltre a mantenere forme di imprenditoria statale diretta (c) volta ad integrare quella privata⁴⁰.

(a) L'atteggiamento protezionistico nei confronti dell'industria cinematografica italiana veniva giustificato per permettere che l'industria stessa, specie quella in difficoltà dopo la seconda guerra mondiale, potesse consolidarsi. Inoltre, si riteneva che il legislatore dovesse difendere l'autonomia culturale del cinema italiano e la sua presenza sul mercato nei confronti delle opere di origine straniera e più specificatamente di quelle statunitensi. Per queste ragioni si favoriva ad esempio la struttura industriale a partecipazione statale e si incoraggiavano molte iniziative capaci di valorizzare e diffondere il cinema nazionale, specie i film di notevole interesse artistico e culturale (art. 1, l. 1213/1965). Struttura industriale a partecipazione statale a parte, su cui si ritornerà al successivo punto (c), il tratto protezionistico risultava eminentemente dal carattere della nazionalità richiesto nelle iniziative cinematografiche (artt. 2, 4, 10, ss., l. 1213/1965, ma anche art. 2, d.l. 26/1994 e art. 5, d.lgs. 28/2004). La legge del 1965, ma non di meno anche il d.l. 26/1994, ed il d.lgs. 28/2004, in proposito, ponevano infatti la necessità di procedere con accertamenti dell'italianità del soggetto, del regista, degli sceneggiatori, degli attori, del personale tecnico ed esecutivo, del teatro di posa dove girare il film, oppure della *location*, ecc.⁴¹

(b) Quanto al tratto dirigistico, gli artt. 6 e 13 della l. 1213/1965 imponevano agli esercenti di sale cinematografiche la programmazione obbligatoria di lungometraggi e cortometraggi nazionali (o in alternativa a quest'ultimi anche cortometraggi prodotti dall'Istituto Luce), per periodi minimi, pena la chiusura temporanea dell'esercizio stesso⁴².

L'art. 4 del d.l. 26/1994 viene a temperare tale istituto trasformandolo in una sorta di invito agli esercenti ad accentuare la programmazione di film nazionali dotati di particolari caratteristiche qualitative, incentivando tale operazione con contributi statali e agevolazioni fiscali⁴³. Nel frattempo si era fatta avanti la legislazione antitrust (l. 287/1990) e l'art. 55-bis del decreto legge ora all'attenzione si limitava a dichiararne l'applicabilità al settore cinematografico soltanto se compatibile, riservandosi così la possibilità di affrancarsi dalla tutela della concorrenza in caso contrario.

³⁹ Così anche R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 5.

⁴⁰ Si aderisce così alla tesi di M. PERRINO, *op. cit.*, 418 ss., il quale sostiene che tale settore è stato, e continua ad essere, sottratto alle ordinarie logiche di impresa e mercato, in virtù di un duraturo e pervasivo intreccio con l'intervento pubblico, specie quello diretto; *contra* R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 1.

⁴¹ Vi è da dire che sin dall'art. 18 della l. 1213/1965, il riconoscimento della nazionalità veniva parimenti riconosciuto ai film a lungometraggio e a cortometraggio di stati membri della C.E.E. Tale riconoscimento avveniva pure per film a cortometraggio di stati membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Ed infine, a condizioni di reciprocità, tale riconoscimento veniva esteso a film di paesi ove non fossero esistite restrizioni all'importazione e alla distribuzione di film italiani. Sul profilo della nazionalità, cui va aggiunto il profilo delle coproduzioni straniere, si sofferma ad es. R. ZACCARIA, *op. cit.*, 42.

⁴² In realtà, già prima della seconda Guerra Mondiale, in epoca fascista, a fini protezionistici ma anche di censura preventiva, con le leggi 1121/1927, 918/1931 e 1143/1935 si prevedeva la programmazione obbligatoria di film nazionali (lungometraggi, cortometraggi, di attualità e per ragazzi), i quali dovevano dimostrare di possedere determinati requisiti, ma anche premi e attestati di qualità, forme di credito cinematografico, di agevolazioni fiscali e tasse sul doppiaggio di film stranieri (R. ZACCARIA, *op. cit.*, 40 ss. e R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 3 ss.).

⁴³ Così anche R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 6. Si tenga presente che soltanto con il d.lgs. 492/1998 la programmazione obbligatoria verrà abolita.

Il d.lgs. 28/2004 non abbandona l'istituto della programmazione delle sale cinematografiche⁴⁴, ma introduce una qualche innovazione. Infatti, in omaggio al nuovo Titolo V, il d.lgs. n. 28/2004 fa interagire anche le Regioni⁴⁵; ad esse l'art. 22 assegna il compito di disciplinare con legge «le modalità di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione ed adattamento di immobili da destinare a sale cinematografiche, nonché alla ristrutturazione o all'ampliamento di sale già in attività». In una parola, la distribuzione sul territorio delle sale cinematografiche resta vincolato al sistema dell'autorizzazione amministrativa (art. 22, c. 4)⁴⁶, con l'unica differenza che l'istituto autoritativo passa dalla competenza statale a quella regionale. Il problema ovviamente non si poneva in relazione agli accertamenti dei requisiti tecnici di idoneità, di sicurezza e di igiene dei locali da destinare a sale per pubblici spettacoli, riconducibili alla garanzia dell'ordine e dell'incolumità pubblica (art. 22, c. 3), quanto nei confronti del dichiarato fine di «razionalizzare la distribuzione sul territorio delle diverse tipologie di strutture cinematografiche» (art. 22, c. 1).

Non è chi non veda come, sia pure ora a carico delle Regioni, la logica pianificatoria non tiene in minimo conto del principio della libera concorrenza, che oramai, per il tramite del diritto UE, era entrato pienamente nel nostro ordinamento, di cui l'Autorità antitrust era ed è il garante⁴⁷. In più occasioni tale Autorità ha lanciato il monito di procedere con la liberalizzazione degli accessi, chiedendo al legislatore l'abbandono del vincolo autorizzativo all'esercizio, restando però inascoltato. Al massimo l'art. 26 del d.lgs. 28/2004 legittimava l'Antitrust ad intervenire se la concentrazione della distribuzione cinematografica fosse stata superiore al 25% del fatturato del mercato e delle sale cinematografiche in attività in almeno una delle 12 città capozona (come Roma, Milano e altre 10)⁴⁸.

(c) Quanto all'imprenditoria statale diretta, si è più sopra fatto cenno all'adozione della struttura industriale a partecipazione statale. Fermo restando che l'imprenditoria statale diretta era ritenuta necessaria per eliminare monopoli e incrostazioni di mercato al fine di favorire una produzione di elevato livello artistico e culturale⁴⁹ e ribadendo che essa fosse stata pensata come integrativa e non sostitutiva dell'industria privata, alla fine tale tipo di intervento fu in realtà massiccio e penetrante.

Tra gli enti pubblici statali del settore un posto di primo piano è stato sicuramente rivestito dall'Ente autonomo di gestione per il cinema-EAGC, costituito con d.p.r. n. 575/1958. Esso è stato un ente pubblico di gestione rientrante nel gruppo delle partecipazioni statali, che di lì a poco la l. 1330/1961 provvedeva a trasformare in società per azioni con azionista principale il Ministro per le partecipazioni statali, avente per oggetto l'esercizio dell'industria cinematografica ed in specie le iniziative di particolare valore culturale⁵⁰. A questo fine si assistette al passaggio di Cinecittà dall'IRI all'EAGC⁵¹; quest'ultimo ente allargava la sua influenza pure nei confronti dello storico

⁴⁴ Si pensi, ad es., alla programmazione delle sale d'essai e alle sale della comunità ecclesiale, di cui, rispettivamente, ai cc. 9 e 10 dell'art. 2 del d.lgs. 28/2004. Ma, ai sensi del c. 4 dell'art. 15, si veda anche la programmazione di film riconosciuti di nazionalità italiana o di paesi appartenenti all'Unione europea attraverso un atto d'obbligo dell'impresa di esercizio; quota percentuale di trasmissione che sarebbe stata ridotta se si fosse trattato di sale cinematografiche ubicate in comuni fino allora sprovvisti di sale stesse, oppure se si fosse trattato di trasformazione in multisale di sale cinematografiche ubicate nei centri cittadini dei comuni con popolazione non inferiore a ventimila abitanti.

⁴⁵ Che in minima parte erano già state considerate a partire dall'art. 49 del d.p.r. 616/1977, così come citato già all'art. 15 del d.l. 26/1994.

⁴⁶ V. anche art. 9, d.l. 26/1994.

⁴⁷ Sul ruolo dell'antitrust nell'ambito del settore cinematografico, anche in rapporto alla televisione R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 10-11.

⁴⁸ In realtà, la norma riprende fedelmente quella di cui all'art. 13 del d.l. 26/1994, chiamata ad introdurre l'art. 55-bis nella l. 1213/1965. Sull'intervento dell'Antitrust v. anche R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 7 e M. PERRINO, *op. cit.*, 425-426 e 438 ss. (in quest'ultime pagine l'A. ricorda, ad es., che l'intervento dell'autorità antitrust è avvenuto per casi di accordi tra imprese di distribuzione e di esercizio).

⁴⁹ Così R. ZACCARIA, *op. cit.*, 37.

⁵⁰ L'art. 42 della l. 1213/1965 provvedeva al finanziamento dell'EAGC. Tale ente, nonostante la privatizzazione, riconfermata con d.l. 118/1993, conv. in l. 202/1993, mantenne il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria (sul punto cfr. R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.* 9).

⁵¹ Cfr. l. 649/1960.

Istituto Nazionale Luce⁵², nel senso che subentrava di diritto in tutti i suoi rapporti, senza però farlo venire meno, tanto che il 1° agosto 1962 veniva a sua volta costituito in società per azioni. Pur inquadrato tra le società dell'EAGC, la sua autonoma rilevanza poteva essere colta nel fatto che, ad es., l'art. 12, c. 4, della l. 1213/1965 prevedeva che gli enti pubblici e le società a prevalente partecipazione statale dovevano affidare all'Istituto Luce la produzione e la distribuzione in pubblico in Italia dei film da essi comunque finanziati. Con l'art. 5-bis del d.l. 118/1993 (conv. con art. 1, c. 1, l. 203/1993) l'EAGC manteneva la struttura di società per azioni, ma il suo controllo passava dal Ministero delle partecipazioni statali, che l'art. 1 del decreto legge stesso provvedeva a sopprimere, al Ministero del Tesoro che così subentrava come azionista unico. Tale ultimo dicastero poteva esercitare i diritti dell'azionista d'intesa con l'autorità competente in materia di turismo e spettacolo per la determinazione degli indirizzi culturali e d'intesa con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per la definizione della politica industriale cinematografica dell'EAGC. Assieme a Cinecittà e Istituto Luce (strutture di produzione in generale la prima, più a scopo didattico il secondo) veniva a far parte del gruppo delle partecipazioni statali pure Italnoleggio (struttura di distribuzione di film di qualità, ma anche di esercizio di sale cinematografiche), successivamente incorporato dall'Istituto Luce⁵³, che in questo modo completava la filiera pubblica dell'industria cinematografica (produzione, distribuzione, esercizio).

Nel frattempo la l. 617/1959, istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo, veniva abrogata con il referendum popolare del 18-19 aprile 1993⁵⁴, e nel 1998, con d.lgs. 368/1998, veniva istituito il Ministero per beni e le attività culturali-Mibac, al quale confluirono tutte le competenze in materia di spettacolo del superato Ministero che, nelle more per l'istituzione del nuovo dicastero, con d.p.c.m. 12 marzo 1994 era stato sostituito dal Dipartimento per lo spettacolo⁵⁵.

La l. 1330/1961 veniva abrogata dall'art. 28 del d.lgs. 28/2004 e con essa tramontava pure l'era dell'EAGC, subentrando quella di Cinecittà Holding. Si ricorda infatti che nel 2009, con atto notarile (v. Statuto 21 giugno 1966 dell'Istituto Luce), si assisteva alla costituzione della Cinecittà Holding s.p.a., con azionista unico il Mibac. La società veniva chiamata ad esercitare attività di direzione e coordinamento delle controllate Istituto Luce s.p.a., Cinecittà Studios s.p.a. e Filitalia Cinema s.p.a. (già Italia Cinema s.r.l.), con lo scopo di presentare annualmente al Mibac un programma di interventi in ordine alla produzione, distribuzione e promozione in Italia e all'estero di opere cinematografiche di lungo e corto metraggio di interesse culturale. Va infine segnalato che con l'art. 14, c. 6, del d.l. 98/2011 (conv. con l. 111/2011), così come attuato dal d.m. 24 aprile 2013, la Cinecittà Holding s.p.a. è stata trasformata in Istituto Luce Cinecittà s.r.l., con il Ministero dell'economia e delle finanze-Mef unico socio ed il Mibac organo di indirizzo culturale delle attività cinematografiche. Nel 2017 la nuova società acquista gli Studi di Cinecittà (teatri di posa, scenografici...) che così ridiventano pubblici.

Nell'ambito del sistema imprenditoriale cinematografico statale, merita ancora ricordare il Centro sperimentale per la cinematografia-CSC⁵⁶, istituito con l. 419/1942, riordinato con d.p.r.

⁵² Istituito nel 1924 in epoca fascista, su cui in dottrina R. ZACCARIA, *op. loc. cit.*

⁵³ Su Italnoleggio e sul suo passaggio all'Istituto Luce ancora R. ZACCARIA, *op. cit.*, 37-38.

⁵⁴ Sulle vicende del referendum del 1993 e sul seguito istituzionale, si rinvia a R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 2.

⁵⁵ Si tenga presente che, oltre al d.lgs. 368/1998 vanno citati anche il d.lgs. 112/1998, il quale all'art. 156 prevedeva competenze in materia di cinematografia, le quali, per quanto qui interessi, sono da considerare: 1) la concessione di sovvenzioni e ausili finanziari ai soggetti operanti nel settore della cinematografia (di cui alla l. 1213/1965), 2) l'autorizzazione all'apertura delle sale cinematografiche nei limiti del d.lgs. 3/1998 e 3) il sostegno delle attività della Scuola nazionale di cinema; il d.lgs. 300/1999, il quale, agli artt. 52 e 53 assegna al Mibac anche la competenza in materia di diritto d'autore, la disciplina sulla proprietà letteraria e la promozione delle attività culturali, specie la promozione di produzioni cinematografiche. L'attuale organizzazione del Mibac è prevista dal d.p.c.m. 171/2014, così come modificato dal d.p.r. 238/2017. Il settore cinematografico è affidato alla competenza della Direzione generale «Cinema» di cui all'art. 18 del decreto del 2014. Sul Mibac e sulle sue competenze in materia di cinematografia R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 3.

⁵⁶ Su di esso ID., p 39.

1167/1977. L'art. 21 del d.l. 26/1994 ha provveduto al suo ulteriore riordino, di cui si ricordano gli aspetti principali. Intanto, come ente pubblico, veniva sottoposto alla vigilanza dell'Autorità competente in materia di spettacolo. A suo carico venivano previste finalità, quali lo sviluppo dell'arte cinematografica e audiovisiva attraverso la formazione di quadri professionali, corsi e altre iniziative, e lo svolgimento di attività di ricerca e di sperimentazione; venivano anche previsti lo studio e la diffusione della cultura cinematografica, della storia e della teoria del cinema; ed infine gli si assegnava la gestione della Cineteca nazionale (prevista sin dall'art. 43 della l. 1213/1965⁵⁷). Con d.lgs. 426/1997 il CSC è stato trasformato in Fondazione, cambiando pure denominazione in Scuola nazionale di cinema, ma mantenendo tutte le finalità ed i compiti appena elencati.

Dal momento in cui lo Stato azionista continuava ad essere proprietario di imprese pubbliche, era inevitabile che esso condizionasse la nomina degli organi societari e le politiche della produzione cinematografica: in questo modo l'interventismo diretto non soltanto era un'inconfutabile realtà, ma si trattava di una presenza penetrante e pervasiva dell'industria cinematografica italiana, tutt'altro che meramente integrativa di quella privata.

2.2. ...e nella riforma della disciplina del cinema del 2016

La l. 220/2016⁵⁸ va a sostituire totalmente la legge organica del 1965 e le normative intermedie.

Seguendo il metodo di indagine utilizzato al paragrafo precedente, più che dar conto dell'intera legge di riforma, si cercherà di rispondere se in essa si intravede l'avvio di un nuovo corso tendente a liberalizzare, o quanto meno ad alleggerire, il settore dalla presenza ingombrante dello Stato, superando così quel protezionismo, quel dirigismo e quell'interventismo statale diretto che, come sommariamente appena visto, ha contrassegnato per dieci lustri la storia della legislazione sulla cinematografia italiana.

Ma per farsi un'idea circa la sussistenza o meno dell'inizio di questo nuovo corso, bisogna innanzitutto dare conto degli istituti interventistici previsti dalla legge di riforma. Al riguardo è bene iniziare ad indicare gli istituti indiretti a favore delle imprese cinematografiche private, fondamentalmente finanziamenti e agevolazioni fiscali, la cui trattazione è stata rinviata alla presente legge.

I finanziamenti vengono sostenuti dal «Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo»⁵⁹ che afferisce allo stato di previsione del Mibac. Essi vengono erogati tramite diversi contributi: 1) contributi automatici, alle imprese non statali, e nei limiti consentiti dalla normativa UE in materia di aiuti di Stato⁶⁰, al fine di concorrere allo sviluppo, produzione e

⁵⁷ In realtà origina in un'epoca ancora più risalente, alla l. 958/1949. Su di essa sempre R. ZACCARIA, *op. cit.*, 39-40. La Cineteca nazionale ha il compito di conservare e di diffondere film sui quali gravava la programmazione obbligatoria, almeno negli anni '60 del secolo scorso, e i quali avevano ricevuto contributi pubblici e premi di qualità.

⁵⁸ Intitolata "Disciplina del cinema e dell'audiovisivo". Su tale legge, in dottrina, a prima lettura, L. CASINI, "Il nastro dei sogni"? *Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo*, in *Aedon*, n. 3/2017, il quale afferma che «mancava...una disciplina unitaria che considerasse congiuntamente i profili istituzionali, culturali ed economico-finanziari» (ivi, 2).

⁵⁹ Di cui all'art. 13 della l. 220/2016, le cui modalità di gestione sono state fissate dal d.p.c.m. 20 maggio 2017. Precedentemente i finanziamenti attingevano sul Fondo unico dello spettacolo-FUS istituito con l. 163/1985, su cui, in dottrina, ad es., R. ZACCARIA, *op. cit.*, 41. Circa il nuovo fondo L. CASINI, *op. cit.*, 3 ss. Quest'ultimo A., nel sottolineare l'importante incremento economico del fondo teso a contemperare esigenze dell'industria cinematografica con quelle della cultura del cinema e dell'audiovisivo, evidenzia come all'incremento stesso si accompagni un potenziamento dei profili organizzativi, l'aggiornamento delle definizioni e dei requisiti per accedere ai contributi, un nuovo rapporto tra finanziamento e fiscalità ed infine un piano straordinario relativo alla digitalizzazione delle opere cinematografiche e ad un nuovo piano sale cinematografiche.

⁶⁰ Stiamo parlando della c.d. eccezione culturale, per cui gli aiuti di Stato sono ammessi dal diritto UE (cfr. art. 107, c. 3, lett. d, TfUE), purché non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune (v. risol. del Cons. 12 febbraio 2001 sugli aiuti nazionali ai settori del cinema e degli audiovisivi, com. della Comm. 26 settembre 2001 su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive, prorogata nel 2009, in cui risulta di grande interesse la verifica del c.d. *cultural test*, com. della Comm. 15 novembre 2013, n. 2013/C 332/01, relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive).

distribuzione in Italia e all'estero di nuove opere cinematografiche e audiovisive di nazionalità italiana (art. 23), purché rispondenti a parametri oggettivi individuati all'art. 24, tra cui i risultati culturali ed artistici di diffusione, gli incassi nelle sale cinematografiche, ecc...; 2) contributi selettivi, per la scrittura, lo sviluppo, la produzione e la distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive, specie opere prime e seconde, ovvero se realizzate da giovani autori, ovvero se si tratta di film difficili realizzati con modeste risorse finanziarie, ovvero se si tratta di opere di particolare qualità artistica (art. 26); 3) contributi alle attività e alle iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva, come lo sviluppo della cultura cinematografica, la promozione, anche a fini turistici, dell'immagine dell'Italia attraverso il cinema e l'audiovisivo, il sostegno ai film d'essai, ecc. (art. 27); 4) contributi concessi alle imprese di post-produzione italiane, con particolare riferimento alle sale cinematografiche (ma comprese le cineteche), per consentire loro il passaggio del patrimonio cinematografico e audiovisivo al formato digitale (art. 29, così come attuato dal d.p.c.m. 24 ottobre 2017); 5) nell'ambito del Fondo per il cinema e l'audiovisivo è infine prevista una sezione speciale dotata di contabilità separata destinata a garantire operazioni di finanziamento alle piccole e medie imprese per la realizzazione di prodotti audiovisivi e cinematografici (art. 30 e d.m. 23 marzo 2018).

In dottrina⁶¹ si sostiene che tutti questi contributi hanno lo scopo di massimizzarne l'efficacia nei confronti dei beneficiari, riducendo ad esempio la discrezionalità del ministero nel decidere l'erogazione dei contributi stessi (attraverso la loro automaticità), oppure affidando a cinque esperti di chiara fama la valutazione circa le richieste di contributi selettivi, avendo un occhio di riguardo verso le piccole e medie imprese, le quali, rispetto alle grandi imprese cinematografiche, risultano normalmente penalizzate, e favorendo gli esercizi cinematografici nei piccoli comuni.

Quanto alle agevolazioni fiscali, esse vengono realizzate attraverso il credito d'imposta (*tax credit*) per ciascuna delle imprese presenti nella filiera della cinematografia, cioè nella produzione (art. 15), nella distribuzione (art. 16), e nell'esercizio cinematografico (art. 17), nonché per il potenziamento dell'offerta cinematografica (art. 18) e per l'attrazione in Italia di investimenti

Sempre sul fronte del diritto UE vanno annoverati anche la dirett. del Parl. eur. e del Cons. 10 marzo 2010, n. 2010/13/UE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi-SMAV), il reg. (UE) n. 1295/2013 del Parl. eur. e del Cons. dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e che abroga le decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE da potersi intendere anche come sostegno diretto all'industria del cinema, o più generalmente alle industrie culturali e creative, da parte dell'UE, e la com. della Commiss. 15 maggio 2014, Il cinema europeo nell'era digitale. Creare un ponte tra diversità culturale e competitività.

In dottrina, ad es. G. ENDRICI, *op. cit.*, 1 (ma v. anche 2-3), afferma che “la riconosciuta compatibilità con il Trattato degli aiuti destinati a promuovere la cultura, e l'interesse mostrato...dalla Comunità europea rispetto al settore cinematografico, portano le istituzioni comunitarie...a contemperare l'istanza culturale (che giustifica la deroga al generale principio di incompatibilità degli aiuti statali) con i principi in tema di concorrenza e di libertà di circolazione”. E, ispirandosi a S. FOÀ e W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, n. 2/2004, 1, Endrici continua: “la diversità culturale può essere vista come una regola...che fa evolvere il mercato in una direzione efficiente e dunque come prerequisito per la realizzazione della libertà economica e per il libero scambio”. V. anche M. PERRINO, *op. cit.*, 432 ss., R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, Giappichelli, Torino, 2009, F. TOGO, *Aiuti di Stato nel settore culturale*, in *Aedon*, n. 2/2009, L. BELLUCCI, *Cinema e diritto nell'integrazione europea: incentivazione economica e promozione della diversità culturale*, in *Soc. d. dir.*, n. 3, 2010, 84 ss., A. CONTALDO, *Le politiche pubbliche per l'industria cinematografica in ambito comunitario: problematiche in campo*, in *Il dir. d'autore*, n. 3, 2010, 325 ss., B. ZAMBARDINO, *Dal possesso all'accesso. L'industria audiovisiva ai tempi dello streaming*, Edizioni Fondazione Ente dello Spettacolo, Roma, 2015, in partic. 23 ss., M. CUCCO, *L'industria cinematografica europea e la sindrome del Gattopardo*, in *Econ. della cult.*, n. 4, 2017, 497 ss. (quest'ultimo lavoro dimostra che anche il fondo *Eurimages* creato con la risol. (88) 15 del Cons. d'Eur. e indirizzato prevalentemente al sostegno delle co-produzioni internazionali europee, si è dimostrato inefficace, perché tali aiuti economici sono troppo frammentati, potendo difficilmente fronteggiare la preponderanza dell'industria hollywoodiana).

⁶¹ L. CASINI, *op. cit.*, 6.

cinematografici e audiovisivi (art. 19)⁶². Il credito d'imposta è un classico beneficio fiscale volto a compensare il pagamento delle imposte che tutte le imprese presenti nella filiera cinematografica sono chiamate a versare all'erario, su cui punta in generale l'art. 57 della legge di bilancio 2018 a proposito delle Industrie culturali e creative-ICC di cui s'è fatto più sopra cenno.

Venendo a considerare l'altro profilo della legge, quello che più sopra abbiamo identificato nei tre momenti: protezionistico, dirigistico e relativo all'impresa cinematografica statale, dagli "istituti indiretti" appena passati in rassegna, non sarà sfuggito che si riprende il tema della verifica della nazionalità italiana delle opere cinematografiche e audiovisive. Ciò significa che si mantiene quel tratto protezionistico (a) di cui si parlava nella legislazione pregressa. Si può soltanto aggiungere che, come già in precedenza, si riconferma doverosamente la nazionalità di altro Paese UE, ritenuta equipollente al possesso di quella italiana (artt. 5 e 14). Il requisito della nazionalità viene ora verificato sulla base di tutta una serie di punteggi che riguardano il regista, l'autore del soggetto del film, lo sceneggiatore, gli interpreti principali, la realizzazione dell'opera sul territorio italiano di almeno il 50% delle attività, l'espressione originale italiana relativa alla cultura, alla storia, all'identità, alla creatività, alla lingua, ai luoghi, ecc.⁶³ Il punteggio finale minimo deve essere almeno di 70/100 (v. d.p.c.m. 11 luglio 2017). Tutte le opere cinematografiche e audiovisive di nazionalità italiana che hanno beneficiato di contributi pubblici statali, regionali e degli enti locali o di finanziamenti dell'Unione europea sono tenute ad iscriversi presso il Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive istituito presso il Mibac (art. 32 e d.p.c.m. 8 gennaio 2018)⁶⁴.

Non viene meno neppure il tratto dirigistico (b) della legge basato sulla programmazione delle sale cinematografiche. Se la legge del 2016 non pare più limitare l'accesso al mercato di tali imprese esercenti, facendo fare un bel passo in avanti verso la liberalizzazione dell'accesso, essa tuttavia pone vincoli molto rigidi per quelle imprese che vogliono chiedere contributi a fondo perduto al Mibac al fine di riattivare sale cinematografiche chiuse o dismesse, di realizzare nuove sale, di ristrutturare, anche sul piano tecnologico, sale esistenti, ecc...(art. 28)⁶⁵. Ebbene, tra i criteri richiesti è prevista la programmazione per almeno tre anni dalla data di concessione del beneficio di una percentuale minima di film di nazionalità italiana o di altro Paese UE, pari al 35% del numero complessivo di proiezioni effettuate. In caso di mancato rispetto di questo, o degli altri criteri, si impone l'intera restituzione dei contributi ottenuti, maggiorati di interessi e altre sanzioni previste dalla legge (v. d.p.c.m. 4 agosto 2017).

Infine, non si può non sottolineare che permane ancorato saldamente il sistema industriale cinematografico pubblico (c), anche se, nel frattempo, tutti gli enti a ciò deputati sono stati trasformati in enti privati in controllo pubblico. Nel senso che, secondo le regole del diritto pubblico dell'economia, si è trattato solo di una privatizzazione in senso formale, con il precipuo scopo di rispondere maggiormente a criteri di economicità e managerialità, senza alcun affrancamento dal controllo pubblico. Alla fine, tali istituzioni, oltre all'Istituto Luce (controllato dallo Stato), sono la Fondazione La Biennale di Venezia⁶⁶ (controllata dallo Stato, dalla Regione Veneto, dalla Provincia

⁶² Tutti i profili di dettaglio delle agevolazioni fiscali per il tramite del credito d'imposta sono rinviati a due decreti ministeriali del 15 marzo 2018, il primo per il settore cinematografico e audiovisivo in generale ed il secondo per le imprese di produzione cinematografica ed audiovisiva.

⁶³ L. CASINI, *op. cit.*, 14, fa notare che, il fatto che non sia soltanto la lingua l'elemento cruciale per decretare la nazionalità italiana, ma anche altri elementi indicati nel testo, fa capire come, ad es., il film *Il racconto dei racconti*, girato interamente in lingua inglese, potrà essere considerato opera di espressione originale italiana.

⁶⁴ Si tenga presente che il Registro era stato istituito dall'art. 22 del d.l. 26/1994 e veniva tenuto dalla SIAE con lo scopo di iscrivere tutte le opere filmiche prodotte o importate in Italia e destinate alla programmazione nelle sale cinematografiche.

⁶⁵ Si tenga presente che l'art. 8 della l. 220/2016 prevede che lo Stato può dichiarare un interesse culturale particolarmente importante nei confronti di sale cinematografiche e sale d'essai, così da diventare beni culturali su cui poter esercitare la tutela disciplinata dal d.lgs. 42/2004 (c.d. Codice Urbani). Sempre a seguire l'art. 8, anche le Regioni possono introdurre previsioni dirette a determinare la non modificabilità della destinazione d'uso delle medesime sale cinematografiche e sale d'essai.

⁶⁶ La cui istituzione risale alla l. 438/1973, trasformata dal d.lgs. 19/1998 in persona giuridica privata (su cui R. ZACCARIA, *Cinematografia*, cit., 40 e R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. cit.*, 9) ed il cui compito principale è quello di

di Venezia e dal Comune di Venezia) e la Fondazione Centro sperimentale di cinematografia⁶⁷ (partecipata dallo Stato) (cfr. c. 3, art. 27, l. 220/2016)⁶⁸.

2.3. *Quale ruolo per le Regioni?*

Come anticipato in precedenza, è giunto il momento di dare brevemente conto in ordine alle competenze regionali, di cui la stessa legge 220/2016, essendo per questa parte legge-quadro, si è incaricata.

Bisogna premettere che la normativa pregressa, almeno quella antecedente la riforma costituzionale del Titolo V del 2001⁶⁹, non ha lasciato lo spazio dovuto alle Regioni: mentre nella l. 1213/1965 addirittura non c'è traccia⁷⁰, all'art. 15 del d.l. 26/1994 si prevede soltanto un "coordinamento fra gli interventi dello Stato e gli interventi delle Regioni e degli enti locali" da essere svolto dall'autorità competente in materia di spettacolo (allora il Dipartimento per lo spettacolo nelle more dell'istituzione del Ministero dei beni e delle attività culturali-Mibac) nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e da essere attuato «attraverso accordi di programma, stipulati previo parere della Commissione centrale per la cinematografia».

Con la riforma costituzionale del 2001, stante la previsione espressa nell'art. 117, c. 3, Cost. della materia «promozione e organizzazione di attività culturali», nell'ambito della quale – come assodato – si colloca l'attività cinematografica, bisogna riconoscere che, effettivamente, l'art. 19, c. 6, del d.lgs. 28/2004, non a caso rubricato «Promozione delle attività cinematografiche», ha tenuto conto dell'importante modifica della Costituzione intervenuta soltanto poco tempo prima, prevedendo che «Le Regioni, le Province e i Comuni possono attivare specifiche iniziative di sostegno alle produzioni cinematografiche che vengono realizzate nei territori di propria competenza». Circa l'autorizzazione all'apertura delle sale cinematografiche di cui ora, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs.

organizzare ogni anno la mostra del cinema di Venezia. Permane l'attività di controllo della Corte dei conti, la contribuzione ordinaria dello Stato, la vigilanza del Mibac.

⁶⁷ Che continua a gestire la Cineteca nazionale: cfr. l'art. 7, l. 220/2016 relativamente alle funzioni dell'istituzione.

⁶⁸ L'art. 27, c. 3, alla lett. d) fa anche riferimento al Museo nazionale del cinema Fondazione Maria Adriana Prolo-Archivi di fotografia, cinema ed immagine che ha sede presso la Mole Antonelliana di Torino, i cui soci fondatori sono costituiti da enti pubblici e privati: Regione Piemonte, Città di Torino, Città metropolitana di Torino, Compagnia di San Paolo, Fondazione CRT, Associazione Museo Nazionale del Cinema, GTT (Gruppo Trasporti Torino). E fa anche riferimento alla Fondazione Cineteca di Bologna che è un'autonoma istituzione del comune di Bologna.

A tutte le istituzioni private controllate dal settore pubblico, citate nel testo e nella presente nota, l'art. 27, c. 3, l. 220/2016 ha assegnato un sostegno finanziario a carico del Fondo per il cinema e l'audiovisivo di cui all'art. 13 della medesima legge, giustificandolo come attività promozionale.

⁶⁹ Se nella normativa pregressa si considerano anche le norme chiamate a far decollare il regionalismo, basta verificare a) l'art. 49 del d.p.r. 616/1977 per constatare che esso rinvia l'individuazione delle competenze regionali in materia ad una legge di riforma dei settori di prosa, musicali e cinematografici; ciononostante, le Regioni, attuando direttamente gli artt. 9 e 33 Cost., hanno prodotto leggi di carattere finanziario anche di cineteche regionali e locali, leggi con interventi di carattere didattico-informativo rivolte alle scuole e alle realtà locali, leggi dirette a organizzare spettacoli e manifestazioni (ZACCARIA R., *op. cit.*, 50-51, ZACCARIA R., STELLA S., *op. cit.*, 12) e b) l'art. 156 del d.lgs. 112/1998, il quale, in linea con lo schema sussidiario del decreto, individua i compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo (compreso il cinema) come riserva di competenza statale (cfr. *sub* nt. 55), dovendo così applicare la clausola residuale per cui ogni altra competenza avrebbe dovuto appartenere alle Regioni (a statuto ordinario). Una competenza che in questa fase va sicuramente citata è la costituzione delle *Film Commission*, generalmente nate dalla collaborazione Regione-enti locali con l'assunzione della forma di fondazioni senza scopo di lucro; la maggior parte di esse sono poi state assorbite dalle rispettive Regioni pubblicizzandole. Le *Film Commission* hanno come scopi la promozione del territorio anche in termini di rilancio economico, la valorizzazione delle professionalità artistiche e tecniche locali, ma soprattutto l'offerta di servizi a livello locale agli operatori nel settore delle produzioni cinematografiche (R. ZACCARIA, S. STELLA, *op. loc. cit.*). Se tutto ciò è inconfutabile, è non meno vero che il legislatore statale, in materia di cinematografia ha cercato di trattenere su di sé la stragrande maggioranza delle competenze, e le leggi statali specifiche del settore di cui si tratta nel testo lo testimoniano ampiamente.

⁷⁰ Se si eccettua l'art. 53 che si occupa della «Commissione apertura sale Regione sarda», un tema molto specifico con il solo riferimento alla Regione speciale della Sardegna.

28/2004, si debbono occupare le Regioni si rinvia a quanto già osservato nelle pagine precedenti⁷¹. Su questa normativa vi è soltanto da aggiungere che la Corte costituzionale, con [sent. 285/2005](#), in ossequio al principio della leale collaborazione, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi quegli articoli nella parte in cui lo Stato non aveva previsto il coinvolgimento delle Regioni, in Conferenza Stato-Regioni, con opportune intese, su profili normativi e programmatori della materia assegnati ad organi statali⁷².

Nelle more dell'emanazione della l. 220/2016, le Regioni sulla materia hanno tuttavia operato sostanzialmente sul fronte del sostegno finanziario, istituendo ad es. il Fondo unico regionale per lo spettacolo, il Fondo di garanzia, il Fondo di rotazione, i *Film fund* affidati alle *Film commission*⁷³.

Venendo allora alla l. 220/2016, dalla sua lettura non si ricava tuttavia la sensazione che in essa si siano delineati principi fondamentali relativamente alla promozione ed organizzazione delle attività cinematografiche, come ci si sarebbe aspettato in considerazione dell'esplicito richiamo all'art. 1 della legge all'art. 117 Cost., c. 3. Infatti, all'art. 3, rubricato «Principi», non pare proprio di poter identificare i principi fondamentali dedicati soltanto alle Regioni, come è normale che sia nell'ambito di una potestà legislativa concorrente, bensì vi si ritrovano obiettivi/valori generali (lett. a-h) rivolti a tutti i soggetti pubblici che in qualche modo vengono ad interagire con il settore dell'industria cinematografica, cui la legge è dedicata. Per fare qualche esempio: è indubitabile che ogni singolo soggetto pubblico debba garantire il pluralismo dell'offerta cinematografica e audiovisiva (lett. a), dato che il pluralismo ideologico è un principio fondamentale della Costituzione. Come è cosa certa che la fruizione del cinema (inteso come opera d'arte) (lett. g) sia l'obiettivo dell'intervento pubblico, se è vero che quest'ultimo sia finalizzato alla promozione umana, secondo ancora una volta un principio fondamentale della Costituzione.

Invero, la norma dedicata alle Regioni è l'art. 4 della l. 220/2016, anche se il legislatore non evidenzia in maniera precisa i relativi principi fondamentali, lasciando all'interprete la loro enucleazione. A prima lettura si ha motivo di ritenere che un primo principio sia deducibile dal c. 2 dell'art. 4, nella misura in cui lo Stato chiede alle Regioni di promuovere il patrimonio artistico del cinema attraverso progetti di catalogazione, digitalizzazione e conservazione, anche a fini educativi e culturali, del patrimonio filmico e audiovisivo. Si direbbe che tale principio si ponga in sintonia con le attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali (oramai anche di opere contemporanee⁷⁴) di cui alla vigente legislazione, in specie il Codice Urbani. Un secondo principio, anche se in linea di continuità con la normativa precedente, potrebbe essere quello di cui ai cc. 3 e 4 collegabile alla figura delle *Film Commission*, attraverso cui la Regione favorisce la promozione del territorio, per il tramite delle opere audiovisive, sul piano economico, culturale e linguistico. Alle *Film Commission* non si manca di riaffidare la gestione di appositi fondi di sostegno economico al settore derivanti anche da fondi europei⁷⁵. Vi sarebbe un ultimo principio secondo cui le Regioni sostengono l'imprenditoria cinematografica e audiovisiva attraverso convenzioni con il sistema bancario, per favorire l'accesso al credito a tasso agevolato.

Rispetto alla corposità della legge e alla sua nuova strutturazione relativa agli istituti di intervento statale diretto ed indiretto sintetizzati in precedenza, non pare che lo spazio lasciato alle Regioni sia minimamente paragonabile. Infatti, come è possibile pensare di poter mettere a confronto le *Film Commission* (quando queste possono essere considerate organi di intervento

⁷¹ V. al par. 7.1, il punto (b).

⁷² Per approfondimenti dottrinari sulla materia fino a questo punto della normativa, si rinvia a A. IUNTI, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, in *Aedon*, n. 1/2006 e ad A. CONTALDO, *Le competenze legislative e amministrative delle Regioni per il settore cinematografico: dinamiche e problematiche in campo*, in *Il dir. d'autore*, n. 1, 2012, 22 ss..

⁷³ Sul punto A. IUNTI, *passim* e A. SAU, *La legge n. 220 del 2016: quale spazio per le autonomie locali?*, in *Aedon*, n. 1/2018, 2. Sulle *Film Commission* si rimanda alla nt. 69.

⁷⁴ V. ad es. le opere di cui alla lett. d), art. 11, d.lgs. 4/2004 (Codice Urbani).

⁷⁵ Sulle *Film Commission* è stato emanato il d.m. 25 gennaio 2018 volto a dare indirizzi più precisi circa la gestione di fondi di sostegno economico al settore audiovisivo, stanziati tramite le Regioni.

regionale diretto⁷⁶) con l'apparato dell'industria cinematografica di Stato, rimasto ancora molto influente? Si vuol dire che - a parte il primo principio fondamentale volto a tutelare il patrimonio filmico locale, la memoria culturale del passato, su cui non si può che essere d'accordo -, se è ben vero che l'intervento regionale in materia di cinema è stato salutato positivamente in termini di ulteriore sostegno finanziario rispetto a quello statale, che nel settore non è mai abbastanza⁷⁷, liquidare la competenza concorrente costituzionalmente prevista («promozione e organizzazione di attività culturali») con forme di sostegno soprattutto di carattere finanziario – cui ricondurre il secondo ed il terzo principio fondamentale sopra evocati -, sembra decisamente troppo poco in confronto alle potenzialità di attività culturali regionali e locali connesse col cinema. Nell'ipotesi in cui, come è stato sostenuto in dottrina⁷⁸, la l. 220/2016 sia stata pensata proprio in termini di sostegno economico-finanziario al settore, finalità cui anche le competenze regionali dovrebbero pertanto ispirarsi, data la natura concorrente di tali ultime competenze, non c'è dubbio che il legislatore statale dovrà quanto prima provvedere ad emanare una legge-quadro capace di individuare principi fondamentali idonei a favorire uno sviluppo territoriale del cinema da costruire su basi più solide.

3. Conclusioni

Nel terzo millennio in cui siamo entrati da quasi vent'anni, contrassegnato da un mercato globalizzato, ha ancora senso una conformazione pubblicistica, soprattutto statale, nei confronti dell'industria cinematografica? Ha senso, in particolare, contrapporre la difesa della cinematografia come espressione culturale con la tutela della concorrenza fra imprese cinematografiche? Avrebbe forse più senso, oggi come oggi, lasciare il settore alla concorrenzialità del mercato per consentire la libera custodia e la libera crescita di valori culturali, di innovazione tecnologica, economici di cui il cinema è importante veicolo⁷⁹?

E' stato osservato che, in realtà, il sostegno pubblico al cinema, specie attraverso il finanziamento, è nato proprio per correggere il c.d. fallimento del mercato, in quanto la libera concorrenza non è capace di per sé di tutelare alcuni interessi della collettività, specie quelli più deboli. Tanto che se si lascia il settore del cinema al libero mercato, quasi certamente verranno premiati i prodotti cinematografici più commerciali e con grande successo di pubblico, rispetto a prodotti di qualità, di interesse più culturale che economico. Pertanto l'intervento pubblico a sostegno della produzione, della distribuzione e dell'esercizio, andrebbe soprattutto ai c.d. film meritori, sul piano culturale e artistico⁸⁰.

E' infatti su questa lunghezza d'onda che è stato impostato il modello costituzionale analizzato nella Sez. I del presente lavoro. Pertanto, se la promozione pubblica non solo è costituzionalmente legittima, ma costituisce persino principio fondamentale cui tutte le autorità politiche debbono

⁷⁶ Su questa qualificazione v. A. IUNTI, *op.cit.*, 7.

⁷⁷ Considerazioni generalizzate in tutti i lavori confrontati relativamente al tema delle competenze regionali in materia di industria cinematografica, citati in questo scritto.

⁷⁸ L. CASINI, *op. cit.*, 4.

⁷⁹ Tale ultimo quesito, ma in termini affermativi, se lo pone anche M. PERRINO, *op. cit.*, 431. Su questo punto v. altresì G. MANZOLI, *La riforma del settore cinematografico e audiovisivo. Molto rumore per nulla? Il decreto legislativo in materia di promozione delle opere europee ed italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi*, in *Aedon*, n. 1, 2018, 5

⁸⁰ In questo senso M. CUCCO, *op. cit.*, 504, ma anche G. ENDRICI, *op. cit.*, 2, la quale aggiunge che elementi di distorsione della concorrenza sono anche «gli squilibri derivanti dalle grandi trasformazioni avutesi nel settore dell'esercizio, con l'esplosione delle sale multiplex», ma non di meno «l'eccessivo numero di film finanziati, superiore alla capacità di assorbimento del mercato. E il dato del finanziamento di un cospicuo numero di film destinati a non andare mai in sala». A fronte di ciò, l'intervento pubblico è stato soprattutto utile come sostegno alla digitalizzazione, che ha portato a consistenti tagli ai costi di produzione, oltre a portare a nuove prospettive di facilitazione all'accesso dei prodotti cinematografici. Ma, appunto, si parla di un contesto di intervento diretto, costituzionalmente ammesso e auspicato.

subordinarsi, nella misura in cui l'intervento pubblico si giustifica in nome del perseguimento dell'uguaglianza sostanziale, dovendo perciò essere di tipo indiretto, che senso ha mantenere ancora forme di intervento diretto, come l'organizzazione cinematografica che fa fundamentalmente capo allo Stato, come più sopra dimostrato? La l. 220/2016, in fondo, che punta molto su istituti promozionali indiretti introduce però forme che, rispetto al passato, variano più sul piano quantitativo che qualitativo, permanendo così una forte conformazione pubblicistica statale.

Se dall'intervento pubblico, secondo il nostro ordinamento repubblicano, non si può prescindere, ma in considerazione del fatto che il settore cinematografico è ontologicamente privato, forse bisognerebbe cercare di far parlare di più e meglio tutti gli *stakeholders* con un linguaggio comune capace di rilanciare un'arte che a tutt'oggi non ha ancora trovato la migliore maniera per esprimersi senza cadere in gravi crisi economiche che a lungo andare non lasciano scampo al suo fallimento.

Privarsi del cinema sarebbe come a dire privarsi della nostra cultura, se non addirittura cancellare parte della nostra vita, rappresentata da questa insostituibile espressione artistica. Perciò non ci si può permettere che ciò avvenga.