



L'industria audiovisiva italiana tra Stato e Regioni



A cura di
con la collaborazione di

Francesca Medolago Albani
Angelo Zaccone Teodosi

Le questioni fondamentali: le competenze istituzionali sull'audiovisivo in Italia



- ◆ Competenze tematiche: l'audiovisivo è attività culturale, comunicazione, attività produttiva? Come interagisce con l'innovazione tecnologica? Quali sono quindi i soggetti competenti a livello amministrativo?
- ◆ Competenze territoriali: a quale livello istituzionale spetta la principale competenza sull'audiovisivo e quali sono le interazioni possibili tra i vari livelli?
- ◆ Le risposte derivano dalla prassi storica, più che da un processo organico di attribuzione. In Italia come in Europa ci si confronta con situazioni e scelte diverse delle singole amministrazioni

Approccio generale europeo



◆ Competenze tematiche

Prevale l'interpretazione che l'audiovisivo sia di competenza delle strutture che si occupano di attività culturali:

- Istituzione del Programma Media (1990)
- Articolo 128 Trattato di Maastricht (1992, poi art. 151 del Trattato di Amsterdam): l'azione della Comunità può "*appoggiare e integrare l'azione degli Stati membri*" in vari ambiti culturali, a favore tra l'altro della "*creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo*"
- Il protocollo n. 32 aggiuntivo al Trattato di Amsterdam (1997) sottolinea la rilevanza culturale dei servizi pubblici radiotelevisivi
- La Direttiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 (direttiva quadro) ribadisce che "il contenuto dei programmi televisivi è disciplinato dalla Direttiva 89/552/CEE" ("Televisione Senza Frontiere") ma che "la separazione della disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti non incide sul riconoscimento del collegamento fra i due aspetti, in particolare al fine di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione, la diversità culturale e la protezione dei consumatori".
- Dal punto di vista delle politiche di sostegno comunitarie, l'audiovisivo è nelle competenze del Commissario europeo all'Istruzione e Cultura.

Prima della riforma costituzionale: tappe principali della normativa sull'audiovisivo in Italia (1)

- 
- ◆ Il cinema vanta una legislazione statale specifica di antica data (la legge “madre” è la n. 1213/1965), progressivamente modificata, mentre il prodotto audiovisivo non cinematografico non ha precisa identità e collocazione.
 - ◆ Solo la legge n. 122/1998, nel recepire la Direttiva Televisione Senza Frontiere (completando il processo avviato con la legge n. 223/90), si riferisce esplicitamente a “opere” e “programmi” audiovisivi, ma si tratta dell'unico caso, fatta eccezione per le norme a tutela del diritto d'autore e delle opere dell'ingegno e il decreto ministeriale sulla nazionalità dei prodotti in coproduzione.
 - ◆ Anche con il decentramento amministrativo derivante dalle Leggi Bassanini (1997-1998), il cinema è stato riaffermato come competenza dello Stato centrale (Ministero per i Beni e le Attività Culturali - MinBAC), così come la radiotelevisione (Ministero delle Comunicazioni - MinCOM).

Prima della riforma costituzionale: tappe principali della normativa sull'audiovisivo in Italia (2)

- ◆ Un esempio della doppia competenza in materia di audiovisivo non cinematografico è stato nella gestione amministrativa (Commissione MinBAC e MinCOM) dei contributi per le emittenti televisive locali per programmi autoprodotti (Reg. D. Ministro BAC del 21 maggio 2002).
- ◆ Si tratta di una norma inserita “una tantum” nella legge finanziaria 2001 (legge 388/2000) “al fine di incentivare la produzione televisiva destinata al mercato nazionale ed internazionale da parte delle emittenti televisive locali” che, pur nella sua minima dimensione, si pone come punto di riferimento.
- ◆ I broadcaster sono tra i maggiori finanziatori delle opere cinematografiche (missione cui la legge 122/98 vincola le emittenti nazionali), mentre i produttori di opere audiovisive non cinematografiche non possono accedere ad alcuna forma di contributo statale organico, prima fonte di finanziamento dell'industria cinematografica.



Prima della riforma costituzionale: tappe principali della normativa sull'audiovisivo in Italia (3)

- ◆ Riforma Bassanini: funzioni e compiti amministrativi non espressamente dello Stato sono conferiti a Regioni ed enti locali. La legge delega, n. 59/1997, esclude dal conferimento la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico, le poste e telecomunicazioni ma non le attività di spettacolo.
- ◆ Ma l'art. 1 del decreto delegato (d. lgs. 112/98) individua in capo allo Stato *“i compiti di rilievo nazionale per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo”* e l'art. 156 recita: *“(Lo Stato) concede sovvenzioni e ausili finanziari ai soggetti operanti nel settore della cinematografia, di cui alla legge 4 novembre 1965, n. 1213 e successive modificazioni e integrazioni”* e riserva allo Stato centrale *“la revisione delle opere cinematografiche”*; *“l'autorizzazione all'apertura delle sale cinematografiche”*; il compito di contribuire al *“sostegno delle attività della Scuola Nazionale di Cinema”*.



Prima della riforma costituzionale: sintesi della normativa sull'audiovisivo in Italia

- ◆ Considerando la legislazione **previgente** alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”, entrata in vigore l’8 novembre 2001 si può sostenere che:
 - il cinema rientra nel settore “spettacolo” e quindi nelle “attività culturali”, di competenza del e sostenute dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
 - l'emittenza radiotelevisiva rientra nelle competenze del Ministero delle Comunicazioni, che gestisce i contributi e i sostegni finanziari al settore;
 - il prodotto audiovisivo non cinematografico si pone in una zona intermedia, su cui riverberano i poteri di entrambe le istituzioni statali, ma per il quale non esiste nessuna riserva di competenza a favore dello Stato.



La riforma costituzionale del 2001 (1)

- ◆ La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione pone sullo stesso piano il legislatore statale e quello regionale, elimina il controllo governativo sulle leggi regionali e fissa una clausola residuale e preferenziale a favore della legge regionale. “Per le Regioni vi sono ormai solo delle materie escluse, e non delle materie assegnate alla potestà legislativa: la quale potrà esercitarsi ovunque non sia esclusa”.
- ◆ L’articolo 117 della Costituzione definisce le materie nelle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva e le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, per le quali alle Regioni spetta la potestà legislativa e allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Nelle materie oggetto di legislazione concorrente e in quelle residuali la potestà regolamentare spetta alle Regioni.



La riforma costituzionale del 2001 (2)

◆ Tra le materie oggetto di legislazione concorrente previste dall'articolo 117, da una prima ricognizione possono riguardare l'audiovisivo:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni (es. partnership produttive o istituzione di fondi congiunti regionali);
- commercio con l'estero;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.
- istruzione e formazione professionale.



La riforma costituzionale del 2001 (3)

- ◆ Si può sostenere che, finora, la posizione indefinita di questo settore di attività ha portato ad una penalizzazione degli operatori dell'audiovisivo non cinematografico.
- ◆ L'approvazione della riforma costituzionale del 2001 va vista invece come un'opportunità:
 - per le Regioni, che si trovano a poter legiferare su una materia sulla quale non esistono precedenti normativi statali, né linee guida o principi generali;
 - per gli operatori, che possono trovare nuovi referenti istituzionali, in particolare su progetti di interesse regionale o locale, che sia culturale ed economico allo stesso tempo.



L'attuazione della riforma costituzionale del 2001

- ◆ Il processo di attuazione della riforma è in corso:
 - è stata approvata la legge n. 131/2003 (c.d. La Loggia 1), che prevede:
 - nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, desumibili dalle leggi statali vigenti.
 - in sede di prima applicazione, delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi sui principi fondamentali relativi alle materie di legislazione concorrente, ricognitivi dell'attuale ordinamento, fino all'approvazione di nuove leggi di principio da parte del Parlamento. Il Governo ha un anno di tempo.
 - Alcune Regioni hanno sollevato alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della legge 131/2003



Una nuova riforma costituzionale

- ◆ E' in corso la discussione sul nuovo ddl di revisione della parte seconda della Costituzione (c.d. La Loggia 2), approvato in CdM nel settembre 2003.
 - Malgrado un primo parere negativo della Conferenza Unificata, il ddl andrà all'esame del Parlamentare nel testo originale.
- ◆ Il ddl istituisce il Senato federale della Repubblica e ha l'obiettivo di separare nettamente le competenze dello Stato e delle Regioni sulle materie oggi di legislazione concorrente.
 - Il testo riconosce potestà legislativa esclusiva e potestà regolamentare dello Stato anche su norme generali concernenti le attività culturali e di spettacolo;
 - nel rispetto dell'interesse nazionale, le Regioni esercitano potestà legislativa e regolamentare in materia di promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali di rilevanza regionale e locale



Le proposte di legge cinema in discussione e le Regioni (1)

◆ Decreto legislativo Urbani (c.d. decreto cinema)

- il decreto cinema è stato presentato dal Ministro Urbani il 28 agosto 2003, in attuazione della delega della legge 137/2002, art. 10 e trasmesso per i necessari pareri (consultivi) alla Conferenza Unificata e alle Commissioni parlamentari. Le Regioni sono coinvolte solo in **funzione di indirizzo e consultiva** (Consulta territoriale per le attività cinematografiche) e con competenza solo in merito agli immobili destinati all'esercizio cinematografico.
- L'11 novembre 2003 le Regioni hanno espresso **parere negativo**: superamento dei limiti della delega, centralismo, non riconoscimento alle Regioni di competenze su promozione cinematografica, sostegno alla produzione indipendente e di iniziativa regionale, sostegno alla distribuzione e all'esercizio.
- Il parere delle Regioni è pervenuto oltre il termine dei 60 gg.: il Governo ha inviato il testo al Parlamento **senza osservazioni**.
- Le Commissioni Cultura del Parlamento sono orientate a chiedere emendamenti al testo, pena parere negativo. La maggioranza, in Commissione Camera, è in fase di confronto con il Governo, in particolare sul sistema di finanziamento (c.d. "reference system") e sull'organismo gestore dei fondi (Arcus spa vs. Cinecittà Holding)
- Il decreto va adottato entro il 23 gennaio 2004, pena la decadenza della delega.

Società per lo sviluppo dell'Arte, della Cultura e dello Spettacolo Arcus spa



- ◆ La legge 201/2003, entrata in vigore il 30 ottobre 2003, prevede la costituzione della Arcus spa da parte del MinBAC.
- ◆ La società ha come fine la promozione ed il sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo di progetti e iniziative di investimento a favore di attività culturali e di spettacolo, utilizzando il 3% degli stanziamenti per le strutture (legge obiettivo) destinati ai beni e attività culturali (le previsioni del MinBAC sono nell'ordine di 3.500 – 3.800 milioni di euro complessivi)
- ◆ Il capitale sociale (8 milioni euro) è aperto alle Regioni e agli enti locali per una quota non superiore al 60% della quota dello Stato.



Le proposte di legge cinema in discussione e le Regioni (2)

- ◆ La legge “Disposizioni in materia di cinematografia” dovrebbe nascere dall’unificazione di 7 ddl attualmente all’esame della Commissione Cultura Camera.
- ◆ Il ddl della maggioranza (Rositani-Carlucci) prevede:
 - ingresso di Regioni ed enti locali nel capitale dell’Istituto che gestisce i fondi (a partire dal 25% del Fus);
 - cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali per la produzione e l’offerta di cinema sul territorio;
- ◆ La discussione delle proposte di legge è stata sospesa nel luglio 2003, in attesa dell’emanazione del decreto cinema del Ministro BAC.

Il ddl Gasparri e le Regioni (1)



◆ E' in corso di approvazione definitiva al Senato il **ddl Gasparri**. Il testo prevede, tra l'altro:

- L'adozione di un decreto legislativo denominato “**Testo unico per la radiotelevisione**”, con parere della Conferenza Stato-Regioni, nel quale si stabilisce che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legge e di specifiche disposizioni;
- il parere delle Regioni sul **piano di assegnazione delle frequenze** in tecnica digitale;
- l'impegno del 15% delle somme destinate a pubblicità istituzionale dalle amministrazioni pubbliche a **emittenza privata locale**;
- la stipula di **contratti di servizio regionali** e, per le Province autonome di Trento e di Bolzano, provinciali, con la Rai, su base triennale;
- l'articolazione della Rai in una o più sedi nazionali e in sedi in ciascuna Regione e, per la Regione Trentino-Alto Adige, nelle Province autonome di Trento e di Bolzano. Le **sedi regionali** operano in regime di autonomia finanziaria e contabile per l'adempimento degli obblighi di pubblico servizio;
- la valorizzazione e il potenziamento dei **centri di produzione decentrati**;
- il ricorso delle Regioni o delle Province autonome all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nei casi di presunto inadempimento dei contratti di servizio stipulati.

Il ddl Gasparri e le Regioni (2)



◆ Principi specifici previsti per le Regioni dal futuro “testo unico per la radiotelevisione”:

- previsione che la trasmissione di **programmi in tecnica digitale in ambito regionale** o provinciale avvenga nelle bande di frequenza previste dal regolamento delle radiocomunicazioni dell’Unione internazionale delle telecomunicazioni, nel rispetto degli accordi internazionali, della normativa UE, nazionale e dei piani di ripartizione e di assegnazione delle radiofrequenze;
- attribuzione a organi della Regione o degli enti locali delle **competenze per il rilascio dei provvedimenti abilitativi, autorizzatori e concessori** per l’accesso ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze e per l’installazione di reti e di impianti;
- attribuzione a organi della Regione o della Provincia delle **competenze per il rilascio delle autorizzazioni per fornitore di contenuti o di servizi** interattivi associati o di servizi di accesso condizionato destinati alla diffusione in ambito regionale o provinciale. Il rilascio deve avvenire secondo **criteri oggettivi**, tenendo conto della potenzialità economica del soggetto, della qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, della pregressa presenza sul mercato, delle ore di trasmissione effettuate, della qualità dei programmi, delle quote percentuali di spettacoli e di servizi informativi autoprodotti, del personale dipendente, con particolare riguardo ai giornalisti iscritti all’Albo professionale, e degli indici di ascolto rilevati. Il titolare della licenza di operatore di rete televisiva in tecnica digitale locale ha diritto a ottenere almeno un’autorizzazione per fornire contenuti nel blocco di programmi di cui alla licenza;
- definizione, da parte della legislazione regionale, degli specifici **compiti di pubblico servizio** che la Rai è tenuta ad adempiere nell’orario e nella rete di programmazione destinati alla diffusione di contenuti in ambito regionale. E’ comunque garantito un adeguato servizio di informazione in ambito regionale o provinciale;
- attribuzione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano della **legittimazione a stipulare, specifici contratti di servizio** con la società concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione, nel rispetto della libertà di iniziativa economica della società concessionaria e dell’organizzazione dell’impresa.



Le proposte di legge in discussione e l'audiovisivo non cinematografico

- ◆ Non sono previste disposizioni per l'audiovisivo non cinematografico nel decreto cinema e nel ddl cinema in discussione in Parlamento
- ◆ Il ddl Gasparri prevede per la sola Rai la destinazione di una quota non inferiore al 15 per cento dei ricavi complessivi annui alla produzione di opere europee, ivi comprese quelle realizzate da produttori indipendenti; tale quota trova applicazione a partire dal contratto di servizio stipulato dopo la data di entrata in vigore della legge;
- ◆ Nel ddl Gasparri non sono state recepite le richieste dell'associazione produttori televisivi di identificare e sostenere il ruolo di "produttore di contenuti"

I primi esempi italiani: le Regioni e l'audiovisivo



◆ **Fondo triennale: Friuli Venezia Giulia**

- Legge finanziaria 2003: art. 7

Al fine di potenziare le produzioni cinematografiche e televisive da realizzarsi nel Friuli Venezia Giulia, l'Amministrazione regionale è autorizzata ad assegnare un finanziamento all'Associazione F.V.G. Film Commission per la costituzione di un fondo, denominato "Fondo regionale per l'**audiovisivo**", da destinare alle società di produzione. Per le finalità previste è autorizzata la spesa complessiva di 900.000 euro, suddivisa in ragione di 300.000 euro per ciascuno degli anni dal 2003 al 2005, quale dotazione iniziale del fondo per il triennio 2003-2005.

◆ **Fondo annuale: Sardegna**

- Legge finanziaria 2003: art. 13

A favore delle attività culturali e di **spettacolo** è autorizzata la spesa, nell'anno 2003, di euro 516.000 per la concessione di contributi, fino alla misura del 70 per cento delle spese sostenute, per la produzione di opere cinematografiche prevalentemente ambientate in Sardegna. I contributi sono concessi ai titolari della proprietà intellettuale delle opere finanziate, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato.

◆ **Ddl che prevedono la costituzione di Fondi: Umbria**

- ddl Giunta Regionale su attività di spettacolo: istituzione dell'Osservatorio dello Spettacolo, promozione del territorio umbro come sede di produzioni e di iniziative cinematografiche e televisive. Intervento della Regione secondo un piano triennale di programmazione e un programma annuale di attuazione degli interventi



Ruolo delle Regioni: possibili linee di intervento (1)

- ◆ In attesa della definizione di competenze in materia di audiovisivo, si intravedono alcune possibili linee di intervento per le Regioni:
 - sfruttare “le maglie larghe” della normativa vigente, con interventi in ambiti su cui non esiste contesa per la competenza (produzione audiovisiva non cinematografica).
 - proattività delle Regioni nell’“appropriarsi” – grazie a nuova legislazione e regolamentazione regionale – di un intero segmento produttivo, dalle rilevanti implicazioni in termini culturali, di comunicazione, di promozione dell’immagine del territorio e quindi, in ultima analisi, economiche;
- 



Ruolo delle Regioni: possibili linee di intervento (2)

- Forma di collaborazione con lo Stato, anche in termini di risorse = i contributi finanziari statali come metro su cui misurare il proprio intervento, autonomo o correlato (es. cinema: lo Stato assegna 1 euro del Fus alle Regioni, a condizione che a loro volta esse assegnino 1 euro al settore), finalizzandolo al rilancio dei soggetti attivi nella propria area territoriale;
- Intervenire sulla riforma delle leggi di settore sullo spettacolo, sostenendo la revisione della legge cinema che superi l'impianto centralistico e avvii il decentramento audiovisivo;



Ruolo delle Regioni: possibili linee di intervento (3)

- identificare un ruolo attivo e propulsivo nel processo di avvio e affermazione della televisione digitale terrestre in ambito locale, con attenzione specifica ai contenuti, con un possibile intervento diretto delle Regioni nell'azionariato della tv pubblica (o di sue controllate periferiche).
- ◆ In assenza di un unico modello di intervento “di successo”, in presenza di differenze sostanziali tra Regioni, in funzione di obiettivi diversi di sviluppo, in confronto con le prime esperienze italiane e con quelle internazionali, creare un network interregionale italiano di competenze sull'audiovisivo.



Sintesi e suggerimenti

- ◆ Non delimitare l'audiovisivo in un'esclusiva cornice "culturale", ma esplorarne tutte le potenzialità produttive e le ricadute economiche.
- ◆ Non limitare il dibattito alla "vecchia" querelle dell'attribuzione di una quota del Fondo Unico per lo Spettacolo alle Regioni. Il totale stanziamenti Fus 2002 è stato pari a 501 milioni di Euro, solo 55,5 dei quali destinati ad attività cinematografiche nazionali. La Finanziaria 2004 prevede per il Fus lo stanziamento di 500 milioni di Euro.
- ◆ Sfruttare le opportunità consentite dalla disattenzione statale verso il "non cinematografico". Nulla impedisce attualmente alle Regioni di individuare nelle proprie competenze, e relative linee di bilancio, gli strumenti per intervenire direttamente in progetti audiovisivi.
- ◆ Approfondire la conoscenza dei programmi europei per la formazione e la ricerca scientifica e tecnologica, studiare i Fondi Strutturali come strumento finanziario.

Ruolo delle Regioni: proposte operative



- ◆ Avvio di interventi circoscritti = creazione di una “visione locale” dei problemi e delle opportunità.
- ◆ Supporto finanziario + formativo + informativo + logistico
- ◆ Intervento nella creazione di contenuti con vocazione multi-piattaforma destinati alle diverse reti di distribuzione.
- ◆ Funzione di trait-d’union tra domanda di nuovi contenuti e fornitori potenziali = rapporto costruttivo con operatori e forze produttive sul territorio.
- ◆ Investimento in ricerca e conoscenza, con un occhio al territorio e uno all’estero. Es. Coordinamento dei Fondi europei di finanziamento all’audiovisivo nasce con la volontà di mettere in network informazioni e good practices.



Ruolo delle Regioni: un progetto di ricerca

- ◆ Un coordinamento delle Regioni italiane può proporsi come promotore per la raccolta e la distribuzione di dati ed informazioni
- ◆ Non è accessibile una fonte unitaria di informazioni e un punto di raccordo delle iniziative già sviluppate nel Paese e a livello europeo
- ◆ Non è disponibile un data base completo e aggiornato sulla ripartizione territoriale delle imprese audiovisive, sulla loro struttura e capacità di investimento, sulle esigenze di sostegno finanziario e formativo, sulle prospettive di sviluppo connesse all'evoluzione tecnologica. Anche ai fini del ruolo previsto per le Regioni dal ddl Gasparri, è auspicabile:
 - il censimento delle imprese, attività, strutture residenti ed attive nel proprio territorio, che svolgono attività direttamente o indirettamente connesse all'audiovisivo;
 - la creazione di strumenti finanziari e logistici che consentano agli operatori di individuare nelle Regioni uno dei possibili referenti – se non il principale – della propria attività;
 - l'impegno nella formazione di autori, creativi e personale tecnico specializzato sul territorio;
 - il lancio di progetti di produzione e distribuzione di opere di interesse regionale