

**Direzione Generale D.G. Attività formative e beni culturali - Settore Spettacolo**  
in collaborazione con  
**Direzione Generale Presidenza**  
**Area di Coordinamento Attività Legislative e Giuridiche**

*Analisi di impatto della regolazione*

***Proposta regolativa " Autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica***

..

### **Obiettivi**

La crisi degli esercizi tradizionali di piccole e medie dimensione, per buona parte imputabile al rapido sviluppo delle multisale e alla crescente concorrenza esercitata dalle modalità alternative di consumo del tempo libero è testimoniata dalla riduzione degli incassi medi, che interessa tutte le tipologie di sala, ma in misura maggiore monosale e piccole multisale, e dal calo della media di spettatori per schermo. A tutto ciò si accompagna una distribuzione delle sale sul territorio regionale poco omogenea che vede la compresenza di aree ormai sature e aree con un ridotto numero di esercizi. La crisi dell'esercizio tradizionale, inoltre, coincide con uno svuotamento progressivo dei centri storici che ha rilevanti ricadute sociali, data la funzione di centro di animazione e di aggregazione sociale svolta dalle sale cinematografiche, e contribuisce alla desertificazione dei piccoli e medi centri urbani.

Il D.lgs. 28/2004 di riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche ha attribuito alle regioni (art. 22) la competenza in materia di autorizzazione all'apertura di sale e arene cinematografiche con numero di posti al di sotto di 1800, nonché alla ristrutturazione o all'ampliamento di sale e arene già in attività, mantenendo invece la competenza statale per le multisale con più di 1800 posti. La Regione Toscana ha impugnato il D.lgs. 28/2004 davanti alla Corte Costituzionale per illegittimità costituzionale, in quanto ritenuto lesivo delle competenze legislative regionali. Tuttavia, onde evitare l'avocazione della funzione da parte dello Stato (così come stabilito dall'art. 27 del D. Lgs 28/2004 in mancanza di apposita disciplina regionale) ha deciso di provvedere comunque alla regolamentazione normativa della materia.

Con l'approvazione della legge n. 78 del 27/12/2004 "Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico", la Regione ha scelto di reintrodurre il regime autorizzatorio in caso di apertura, ristrutturazione o ampliamento di sale e arene con capienza compresa tra 300 e 1300 posti la cui attività ai sensi del D. Lgs 3/1998 era stata liberalizzata. L'autorizzazione è rilasciata dalla Regione Toscana in coerenza con gli indirizzi stabiliti dalla G.R.

La L.R. 78/2004 risponde a una logica di programmazione mirata allo sviluppo e alla riqualificazione dell'attività cinematografica sul territorio regionale. I criteri di programmazione che saranno definiti nell'atto di indirizzo della G.R. rispondono a tale obiettivo generale essendo diretti a promuovere 1) una più omogenea distribuzione delle sale sul territorio favorendo un'adeguata presenza di esercizi nei centri storici, nelle zone montane, nei comuni di minori dimensioni o svantaggiati; 2) la salvaguardia della diversità e della pluralità dell'offerta attraverso uno sviluppo equilibrato delle diverse tipologie di struttura; 3) la riqualificazione e l'innovazione della rete regionale di sale cinematografiche e 4) la semplificazione procedurale.

### **Ricognizione normativa e scelta delle fonti informative**

L'elaborazione delle proposte regolative è stata preceduta da una ricognizione sullo stato dell'arte. Dopo aver delineato il quadro delle competenze generali e dei vincoli giuridico-istituzionali, sono stati esaminati la normativa italiana e gli interventi in materia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (in particolare la segnalazione/parere AS272 del 16 dicembre 2003 sull'allora schema di decreto legislativo 28/04) che in più di un'occasione si è espressa a favore di una liberalizzazione degli accessi al mercato dell'esercizio cinematografico e della rimozione degli elementi che ne alterano la concorrenza.

E' stata quindi approfondita la L.R. 78/04 della Regione Toscana di recentissima emanazione e la proposta di legge regionale della Regione Piemonte, l'unica oltre la Toscana, ad avere in corso un intervento regolativo in materia.

Al fine di approfondire le esigenze economiche e sociali alla base dell'intervento regolativo, sono state poi analizzate le ragioni della crisi del settore cinematografico italiano ed europeo attraverso l'esame delle pubblicazioni e dei dati tratti dagli Annuari Mediasalles.

Per quanto riguarda le fonti quantitative i dati sulle sale cinematografiche della Toscana sono stati tratti da un archivio fornito dall'AGIS e aggiornato al 2004, che al momento risulta l'unica fonte disponibile per effettuare una stima del fenomeno degli esercizi di proiezione cinematografica. Tale archivio ha costituito la base informativa a supporto dell'analisi di impatto della regolamentazione per due differenti finalità: la costruzione di indicatori per la programmazione territoriale del rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività cinematografica e la realizzazione delle consultazioni con i destinatari della norma grazie ai recapiti in esso contenuti dei titolari dei singoli esercizi.

Va sottolineato tuttavia come tale archivio sia risultato per diversi aspetti insoddisfacente. In primo luogo l'informazione sui recapiti è incompleta e in molti casi fa riferimento o alla sede del cinema o a chi effettua la promozione dei film che in esso vengono proiettati e non all'impresa cinematografica, destinataria delle consultazioni. In secondo luogo contempla anche strutture che svolgono attività cinematografica in modo secondario e non prevalente (ad esempio il Teatro Verdi e il Teatro Puccini di Firenze). Questi difetti hanno comportato la necessità di procedere ad una serie di aggiustamenti e correzioni, quali la realizzazione di un *match* tra l'archivio AGIS e l'archivio del registro Imprese Unioncamere allo scopo di ottenere le imprese collegate alle sale cinematografiche presenti nell'archivio AGIS. L'elenco è stato quindi oggetto di nuove ricerche via *web* (Pagine Gialle e Pagine Bianche) per trovare ulteriori numeri di fax ed e-mail delle sedi di impresa da contattare per la consultazione. Inoltre è stato necessario depurare l'archivio dalle sale cinematografiche che svolgono una programmazione per meno di 60 giorni all'anno, procedendo al confronto tra i dati AGIS e l'archivio regionale dei teatri allo scopo di estrapolare le strutture cinema-teatro e verificare telefonicamente o via e-mail la durata della programmazione cinematografica.

Alla luce delle criticità incontrate nel reperimento dei dati, vale la pena sottolineare alcune condizioni che necessariamente vanno soddisfatte per garantire al sistema statistico di supporto alla programmazione regionale, una volta a regime, una buona qualità statistica e informativa.

In primo luogo occorre procedere alla correzione dell'archivio di base al fine di comprendere in esso gli esercizi cinematografici di tutte le tipologie (arene, monosale, multisale e multiplex) con l'indicazione delle informazioni e dei dati utili al calcolo degli indicatori (giorni annui di proiezione, schermi, posti). A tal fine potrebbe essere opportuno un collegamento con la SIAE e/o con il Ministero Beni Culturali che detengono un notevole patrimonio informativo: la prima, grazie alle proprie competenze, ha i dati sui biglietti venduti; il secondo ha un archivio sulle sale cinematografiche aggiornato tramite le Prefetture ([http://www.cinema.beniculturali.it/active/sale/ris\\_sale.asp](http://www.cinema.beniculturali.it/active/sale/ris_sale.asp)).

In secondo luogo occorre definire le regole di aggiornamento dell'archivio. Infatti se le informazioni in ordine alle nuove aperture di sale con numero di posti compreso fra 300 e 1.800 scaturiscono dalle domande di autorizzazioni pervenute, occorre che la Regione si assicuri le seguenti comunicazioni, identificando i soggetti tenuti a effettuarle: 1) aperture di sale con numero di posti inferiore a 300 e superiore a 1.800; 2) eventuali cambiamenti nel numero di schermi e di posti; 3) variazioni nel numero di giorni di proiezione; 4) chiusure definitive degli esercizi.

Infine si rende necessaria la creazione di un sistema informatico per l'aggiornamento dei dati: allo scopo di realizzare un sistema informativo alimentabile correntemente in grado di procedere al calcolo automatico degli indicatori in momenti stabiliti in funzione degli aggiornamenti dell'archivio.

## Scelta delle opzioni rilevanti

In primo luogo è stata analizzata *l'opzione zero*, ovvero la situazione in assenza di intervento. Con l'approvazione della L.R. 78/2004 è effettiva in Toscana<sup>1</sup> l'abrogazione del **D.M. 29 settembre 1998, n. 391** che individuava in 1300 posti la soglia al di sopra della quale l'apertura di sale cinematografiche,

---

<sup>1</sup> L'articolo 27, comma 5, del Dlgs. 28/2004 precisa, infatti, che nelle regioni che non daranno attuazione all'articolo 22 continuerà a vigere – con carattere di cedevolezza – l'articolo 31 della l. 1213/1965 (abrogato dall'articolo 28 del decreto)

l'ampliamento di sale esistenti, o l'adattamento a sala di teatri o simili, erano soggetti ad autorizzazione. Con **DPGR n. 42/R del 30 marzo 2005** è stato emanato il regolamento di attuazione della L.R. 78/2004, le cui disposizioni si applicheranno dalla data di approvazione dell'atto di indirizzo della G.R. previsto dall'art. 4 della L.R. 78/2004. Poiché quest'ultimo non è stata ancora emanato, la legge è al momento inoperante. L'opzione zero, pertanto, coincide ancora, sebbene per un periodo transitorio, con il vecchio regime secondo cui l'esercente doveva presentare richiesta di autorizzazione ministeriale all'apertura, ristrutturazione, ampliamento e adattamento delle sale cinematografiche con un numero di posti superiori ai 1300. In caso di realizzazione di una multisala nell'ambito di centri commerciali o di parchi permanenti attrezzati per il tempo libero, si poteva prescindere dai criteri suddetti, qualora il numero complessivo di posti non fosse superiore a 2.500 e la multisala distasse almeno 2 Km dalla più vicina sala con più di 1300 posti.

Sono state quindi elaborate **tre opzioni alternative**. La scelta operata dalla Regione con l'approvazione della legge n. 78/2004 di reintrodurre il regime autorizzatorio in caso di apertura, ristrutturazione o ampliamento di sale e arene con capienza compresa tra 300 e 1300 posti (la cui attività ai sensi del D. Lgs 3/1998 era stata liberalizzata) ha chiaramente influito sull'elaborazione delle opzioni alternative che ha dovuto necessariamente orientarsi necessariamente verso ipotesi di intervento fondate su una logica di programmazione dell'esercizio dell'attività cinematografica nelle sale con capienza superiore ai 300 posti. Per questo motivo non sono state prese in considerazione né una soluzione di liberalizzazione degli accessi al mercato dell'esercizio cinematografico, che pure sarebbe stata plausibile e, anzi, auspicata dalla stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, né ipotesi di programmazione fondate su soglie diverse da quella dei 300 posti.

Tutte le opzioni formulate costituiscono un potenziale vincolo all'ingresso sul mercato di nuovi operatori, specie di grandi dimensioni; al tempo stesso, coerentemente con gli obiettivi individuati, creano incentivi al trasferimento verso i centri storici e rappresentano un freno alla possibile ulteriore scomparsa di operatori di dimensioni minori. Esse condividono una procedura di rilascio dell'autorizzazione che, rispetto alla situazione attuale, prevede il ricorso ai SUAP, con potenziali vantaggi per i soggetti richiedenti l'autorizzazione quali minori tempi di completamento dell'istruttoria e maggiore semplicità della procedura, non essendo più necessario rivolgersi ad amministrazioni diverse. Tuttavia, nel reintrodurre il regime autorizzatorio, impongono un aggravio di costi a carico degli esercenti di sale con capienza compresa tra 300 e 1300 posti, la cui attività ai sensi del D. Lgs 3/1998 era stata liberalizzata, pari al mancato guadagno per i 90 gg. di inattività necessari per l'ottenimento dell'autorizzazione unica SUAP.

Esse differiscono tra loro fondamentalmente per il numero di parametri utilizzati per la programmazione e il loro relativo impiego.

L'opzione "*Programmazione*" rappresenta l'ipotesi di intervento meno invasiva, in quanto prevede che, nel calcolare il numero di esercizi da autorizzare, la Regione ricorra a un solo parametro relativo alla capacità di offerta (quoziente posti/popolazione); l'opzione "*Programmazione rigida*" introduce ulteriori due ulteriori parametri - uno relativo alla densità di offerta (quoziente schermi/superficie) e uno relativo alle distanze tra esercizi cinematografici, operante per le sole multisale (2 Km dalla più vicina sala e non meno di 5 Km dalla più vicina multisala) - e richiede che tutti e tre i parametri individuati siano contemporaneamente rispettati ai fini del calcolo della disponibilità all'interno della zona considerata.

L'opzione "*Programmazione differenziata per territorio*", nel liberalizzare l'apertura di nuove sale nei centri storici, impone nelle aree diverse dai centri storici una programmazione basata un parametro di distanza stabilendo dei limiti decisamente superiori a quelli previsti nell'opzione "*Programmazione rigida*" (non meno di 10 Km dalla più vicina sala e non meno di 15 Km dalla più vicina multisala) e validi per tutte le imprese (e non solo per le multisale).

### **Ruolo delle consultazioni**

Le consultazioni sono state effettuate durante tutto l'arco di svolgimento dello studio e hanno coinvolto le Associazioni di categoria ANEC, FEDIC, FICE, i gestori cinematografici e il responsabile regionale dei SUAP provinciali.

Le consultazioni sono risultate funzionali all'approfondimento delle esigenze e delle criticità associate all'attuale assetto regolativo, all'esame di aspetti normativi e/o procedurali nonché alla valutazione del

gradimento delle opzioni elaborate degli effetti positivi e negati ad esse associati, dell'ambito territoriale di riferimento per la programmazione e dei parametri utilizzati. La consultazione diretta dei gestori cinematografici, tramite invio di un questionario via fax, è stata realizzata successivamente alla messa a punto definitiva delle opzioni di intervento sulla base delle indicazioni emerse dal *focus group* con le associazioni di categoria.

L'intervista con il responsabile regionale dei SUAP provinciali ha consentito di raccogliere informazioni di natura tecnico-amministrativa circa il ruolo del SUAP e la procedura di autorizzazione alla realizzazione di immobili da destinare ad attività cinematografiche. In questo ambito sono state esaminate problematiche inerenti i criteri di contestualità delle domande e l'istituto della decadenza e sono stati reperiti dati utili al fine della quantificazione dei costi amministrativi.

### **L'opzione prescelta**

La valutazione delle opzioni formulate ha riguardato la stima del numero indicativo di autorizzazioni rilasciabili, dati i parametri ipotizzati in ciascuna. Si è ritenuto infatti che l'informazione determinante per il decisore sia il numero di nuove imprese che, a seconda dell'opzione scelta, potrebbero ottenere l'autorizzazione ovvero, in definitiva, il quadro, anche se indicativo, delle modifiche alla struttura del mercato che è possibile attendersi.

La simulazione del numero di autorizzazioni rilasciabili ha riguardato le sole opzioni "Programmazione" e "Programmazione rigida" in quanto terza opzione "Programmazione differenziata per territorio", che utilizza unicamente un parametro di distanza per le aree diverse dai centri storici, non si poteva oggettivamente prestare a questo genere di stima. Non era infatti possibile immaginare: a) il posizionamento delle imprese entranti; b) la distanza tra un'impresa esistente ed una entrante; c) le possibili variazioni dovute ai trasferimenti. Anche nel caso dell'opzione "Programmazione rigida" non si è tenuto conto dell'effetto del parametro sulla distanza che, tuttavia, tenderebbe a restringere il numero di autorizzazioni rilasciate.

In riferimento a tali opzioni, si è proceduto in primo luogo al **calcolo degli indicatori**<sup>2</sup> di densità di offerta (schermi/superficie) e di capacità di offerta (posti/popolazione) per provincia e per sistema economico locale<sup>3</sup> (SEL) e all'individuazione delle aree territoriali risultanti sottodotate o sovradotate. Gli indicatori calcolati per provincia sono stati confrontati con la media regionale. Per quanto riguarda i SEL, si è proceduto a individuare delle specifiche aggregazioni di SEL, denominate MacroSel,<sup>4</sup> e a confrontare la dotazione di ciascun SEL con la media del MacroSel di appartenenza.

All'analisi per provincia e per SEL delle dotazioni in termini di capacità e densità di offerta, ha fatto seguito una **simulazione** circa il numero di autorizzazioni all'apertura di nuove sale. La simulazione è stata reiterata per il numero di anni necessario ad arrivare alla completa saturazione della dotazione di sale cinematografiche della regione, nell'ipotesi che nel periodo considerato non si verificassero chiusure definitive di sale e che ogni anno tutte le potenziali autorizzazioni fossero effettivamente rilasciate. In altre parole si è simulato il possibile scenario territoriale che, in riferimento alle due opzioni considerate, si manifesterebbe allorché, all'entrata in vigore del regolamento di attuazione della L.R., in tutte le Province o Sel sottodotati si verificassero aperture di sale pari al numero massimo di schermi o posti consentito<sup>5</sup>. Ciò al fine di verificare come varierebbero i valori degli indicatori per MacroSel (analisi per SEL) o per il totale Toscana (analisi per provincia) e il nuovo stato della dotazione dei singoli Sel o delle singole Province.

Le simulazioni condotte sulle opzioni "Programmazione" e "Programmazione rigida" dimostrano che, in entrambe i casi e qualunque sia l'area territoriale presa a riferimento, il numero di autorizzazioni annualmente rilasciabili è estremamente ridotto così come breve è l'intervallo temporale necessario per arrivare a una totale saturazione a livello regionale (nell'ipotesi di assenza di chiusure definitive da parte di

---

<sup>2</sup> Cfr. Allegato n. 2

<sup>3</sup> La scelta di effettuare il calcolo degli indicatori e le simulazioni in riferimento a due diversi ambiti territoriali è stata finalizzata a consentire al decisore di apprezzare le differenze in termini di dotazione cinematografica e numero di autorizzazioni rilasciabili in base della scelta effettuata.

<sup>4</sup> Per la definizione dei MacroSel e l'illustrazione delle tre differenti ipotesi di aggregazione formulate si rinvia all'Allegato n. 2

<sup>5</sup> Per un approfondimento delle simulazioni effettuate, si rinvia agli Allegati n. 2, n. 3 e n. 4

esercizi operanti sul territorio). Questo risultato, che ha reso poco significativa la quantificazione dei costi e dei benefici associati alle opzioni, è particolarmente stringente nel caso dell'opzione "Programmazione rigida", sebbene la simulazione abbia preso in considerazione solo il rispetto congiunto di due dei tre parametri previsti, tralasciando quello sulle distanze che come si è detto, tenderebbe a restringere ulteriormente il numero di autorizzazioni rilasciabili.

Quanto all'opzione "Programmazione differenziata per territorio", anche in assenza di simulazione, si può ragionevolmente sostenere che essa, pur amplificando l'effetto di incentivo verso i trasferimenti e le nuove aperture nei centri storici introduca un limite ancor più rigido all'ingresso nel mercato e nel contempo imponga alla P.A. un aggravio di costi sotto il profilo organizzativo.

A questo proposito vale la pena di sottolineare come l'introduzione di una programmazione basata (anche<sup>6</sup> o, a maggior ragione, in modo esclusivo<sup>7</sup>) sulle distanze, al di là di ogni considerazione sulla rigidità imposta al mercato, rappresenta una soluzione rischiosa perché potrebbe risultare poco gestibile in termini di monitoraggio e, dunque, di calcolo e aggiornamento del numero di autorizzazioni rilasciabili. Il controllo del rispetto del parametro relativo alla distanza può, infatti, porre seri problemi organizzativi, richiedendo o la verifica in loco o un sistema di georeferenziazione del territorio.

In conclusione, l'analisi condotta dimostra che, a parità di altre condizioni, quanto più i parametri sono numerosi e stringenti tanto più elevato è il rischio di bloccare l'accesso al mercato, elevando delle rigide barriere all'entrata di nuove imprese, non necessariamente appartenenti alla tipologia della multisala. Ciò anche in considerazione del fatto che negli ultimi anni le aperture di cinema sono state pochissime: 12 esercizi cinematografici nel triennio 2002-2004, di cui 3 (25%) al di sotto dei 300 posti, 5 (42%) con numero di posti compreso tra 300 e 1300, 1 (8%) con numero di posti compreso tra 1300 e 1800, 3 (25%) sopra i 1800 posti. Questi dati dimostrano che il numero di nuove sale con posti superiori a 1800 è ridotto e che la maggioranza delle nuove aperture degli ultimi tre anni è avvenuta in regime di liberalizzazione.

Alla luce delle considerazioni svolte, si può pertanto sostenere che,, dovendo programmare, parrebbe ragionevole e opportuno esprimere un giudizio di preferenza per l'opzione "Programmazione" che oltre ad essere l'opzione meno invasiva tra quelle formulate è anche quella che crea minori problemi organizzativi in ordine alla sua attuazione.

---

<sup>6</sup> come nel caso dell'opzione "Programmazione rigida"

<sup>7</sup> come nel caso "Programmazione differenziata per territorio"