



Disposizioni in materia di cinema A.C. 2360

Dossier n° 187 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
29 luglio 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2360
Titolo:	Istituzione dell'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	12
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 2360](#), recante l'istituzione dell'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo, è stata assegnata alla VII Commissione il 30 maggio 2025, la quale ne ha avviato l'esame in sede referente il 10 dicembre 2025. A tale proposta di legge sono state successivamente abbinare le proposte di legge AA.C. [2578](#), [2969](#), [2731](#) e [2794](#), in quanto vertenti su materia analoga. Nella seduta del 22 luglio 2026, la Commissione ha deliberato l'adozione del [testo unificato](#) delle predette proposte di legge, recante **disposizioni in materia di cinema**, quale testo base per il prosieguo dell'esame.

Il provvedimento in esame è suddiviso in **2 capi** e si compone di **12 articoli**.

L'**articolo 1** definisce l'**oggetto e le finalità** della presente proposta di legge, ovvero **disciplinare il settore del cinema e dell'audiovisivo** quale componente fondamentale del patrimonio culturale nazionale, nonché quale strumento di promozione della cultura italiana, dell'innovazione tecnologica e dello sviluppo dell'intera filiera della produzione, distribuzione, esercizio, conservazione e diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive e il rafforzamento della competitività del sistema economico e del mercato del lavoro della Nazione, assicurando la stabilità normativa, la certezza dei procedimenti, il pluralismo culturale, la sostenibilità industriale e la tutela delle professionalità coinvolte.

L'**articolo 2** istituisce il **Forum del cinema e dell'audiovisivo** quale sede permanente di **consultazione, analisi e partecipazione dei soggetti** del settore nell'elaborazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche in materia di cinema e audiovisivo. In particolare, il Forum svolge le seguenti funzioni: consulenza e supporto strategico al Ministero della cultura e alla costituenda Agenzia, attività di analisi del settore e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche, proposta sugli indirizzi di settore, parere sugli atti normativi e amministrativi generali e monitoraggio dell'impatto delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale. Viene disciplinata la composizione di tale organo - sedici membri nominati dal Ministro della cultura, otto esperti del settore (due dei quali designati dalla Conferenza unificata) e otto rappresentanti delle categorie professionali e associative del settore designati dalle medesime associazioni di settore - la nomina del presidente, la durata triennale dell'incarico, svolto a titolo gratuito, e l'adozione di un regolamento interno. A decorrere dal primo insediamento del Forum è soppresso il Consiglio Superiore del Cinema e dell'Audiovisivo, le cui funzioni sono trasferite al nuovo organismo.

L'**articolo 3** istituisce, a decorrere dal **1° gennaio 2028**, l'**Agenzia per il cinema e l'audiovisivo** quale ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, cui sono devolute le funzioni gestionali, operative e di attuazione oggi esercitate dalla Direzione generale cinema e audiovisivo del Ministero della cultura, restando riservate al Ministero le funzioni di indirizzo politico e di vigilanza strategica e ispettiva. Sono analiticamente individuati i compiti dell'Agenzia - tra i quali la progettazione, gestione e attuazione delle politiche pubbliche per lo sviluppo e il sostegno del settore cinematografico e audiovisivo, ivi inclusa la gestione dei fondi pubblici di settore, il coordinamento delle iniziative statali, regionali ed europee, la promozione

dell'internazionalizzazione, la raccolta e la pubblicazione di dati economici e occupazionali, l'istituzione di un osservatorio dedicato al settore del cinema e dell'audiovisivo e di un osservatorio permanente sull'intelligenza artificiale applicata al settore, la formazione professionale e il coordinamento delle *Film Commission* - e i relativi organi (direttore, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori dei conti), disciplinandone nomina, composizione, durata e regime di incompatibilità. Vengono, inoltre, regolati il trasferimento - da disporre con decreto ministeriale - all'Agenzia di parte del personale della Direzione generale del Ministero, entro il limite del 60 per cento degli organici, le modalità di reclutamento di ulteriore personale tecnico e di comando, le fonti di finanziamento e l'adozione dello statuto entro novanta giorni, prevedendo le necessarie disposizioni finanziarie.

L'**articolo 4 delega il Governo** ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge in esame, uno o più decreti legislativi per la **riforma organica e il riordino della disciplina del cinema e dell'audiovisivo**, fissando un ampio numero di **principi e criteri direttivi**, tra cui: la costituzione di un Polo nazionale del cinema e dell'audiovisivo che coinvolga le amministrazioni statali competenti in materia, la società Cinecittà S.p.A. e il Centro sperimentale di cinematografia; l'introduzione di una programmazione triennale del settore del cinema e dell'audiovisivo che individui obiettivi, linee di intervento e ripartizione pluriennale delle risorse disponibili; il potenziamento dell'efficienza, della trasparenza e della semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi all'erogazione dei contributi e degli incentivi; la previsione di almeno due finestre temporali fisse per ciascun anno con riferimenti ai contributi selettivi; l'adozione di un piano nazionale per la riapertura e la rigenerazione delle sale; il sostegno mirato alla produzione indipendente, alle opere prime e seconde, ai giovani autori, alle piccole e medie imprese e ai generi cinematografici di nicchia; il rilancio e la valorizzazione delle sale cinematografiche, con priorità per le sale storiche e i territori meno serviti; l'estensione delle misure di sostegno al settore videoludico; la disciplina dell'uso dell'intelligenza artificiale nelle opere audiovisive, la tutela della proprietà intellettuale e il contrasto alla pirateria cinematografica e audiovisiva; la garanzia di accessibilità per le persone con disabilità e la promozione dell'inclusione sociale; la semplificazione del Registro pubblico delle opere cinematografiche e il coordinamento con la disciplina sulla gestione collettiva dei diritti d'autore; la previsione di interventi educativi, formativi e culturali, nonché di percorsi formativi scolastici, universitari o nell'alta formazione volti ad assicurare la consapevolezza delle generazioni più giovani rispetto alla cultura cinematografica e la trasmissione delle relative conoscenze; la promozione dell'internazionalizzazione, delle coproduzioni e del cineturismo. Viene, inoltre, disciplinata la procedura di adozione dei decreti delegati, prevedendo la proposta del Ministro della cultura, il concerto tra i Ministri competenti, l'intesa in sede di Conferenza unificata, il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Con riferimento a tali decreti viene prevista la clausola di invarianza finanziaria.

Gli **articoli 5 e 6** intervengono sulla legge n. 220 del 2016 (Disposizioni del cinema e dell'audiovisivo). Nello specifico, con una modifica all'articolo 17, si sostituisce, **a decorrere dal 2028**, il credito d'imposta con **contributi diretti, non soggetti a imposizione fiscale**, alle **imprese di esercizio cinematografico**, destinate al funzionamento delle sale, alla realizzazione di nuove sale e schermi, al ripristino delle sale inattive e agli interventi di ristrutturazione, adeguamento tecnologico e riconversione funzionale. La misura dei contributi segue criteri di proporzionalità rispetto alla dimensione dell'impresa beneficiaria, con maggiorazioni per le sale storiche e priorità per le domande relative a territori a bassa densità di schermi; le modalità attuative sono demandate a un decreto del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (**articolo 5**). Inoltre, viene modificato l'articolo 26 della legge medesima, prevedendo, con il nuovo comma 4.1, che i decreti di riparto dei **contributi selettivi** introducano specifiche misure di premialità e quote riservate in favore delle imprese cinematografiche e audiovisive indipendenti, con criteri di valutazione che privilegino l'effettiva assunzione del rischio d'impresa e il mantenimento, in capo al produttore indipendente, di quote significative dei diritti di sfruttamento dell'opera, consentendo altresì l'innalzamento delle intensità massime di aiuto nel rispetto della normativa dell'Unione europea (**articolo 6**).

L'**articolo 7 delega il Governo** ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge in esame, uno o più decreti legislativi volti all'istituzione di **strumenti di accesso al credito e al sostegno finanziario delle imprese del settore cinematografico e audiovisivo**, nonché alla disciplina della **cartolarizzazione dei relativi crediti**. In particolare, sono individuati i **principi e i criteri direttivi** cui il Governo è tenuto ad attenersi nell'esercizio della delega, ovvero: istituire uno o più strumenti di accesso al credito specificamente calibrati sui cicli economici del settore, mediante la concessione di una garanzia pubblica; prevedere che tale garanzia assicuri una copertura non superiore all'80 per cento dell'esposizione debitoria, con una durata di norma triennale e sia concessa a fronte del pagamento di un premio a condizioni di mercato o, in alternativa, nei limiti degli aiuti *de minimis*, con condizioni agevolate per micro e piccole e medie imprese; disciplinare, mediante modifiche alla legge n. 130 del 1999 (Disposizioni sulla cartolarizzazione dei crediti), la cartolarizzazione dei crediti derivanti da contributi pubblici, crediti

d'imposta e proventi da sfruttamento dei diritti sulle opere, definendone il regime di opponibilità ai terzi e di segregazione patrimoniale.

L'**articolo 8** stabilisce l'**iscrizione obbligatoria al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo**, istituito presso l'INPS, dei lavoratori subordinati e autonomi operanti nel settore, a prescindere dalla classificazione dell'attività economica del datore di lavoro o del committente, garantendo le **prestazioni previdenziali, assistenziali e le assicurazioni sociali obbligatorie a tutti gli iscritti** indipendentemente dalla natura del rapporto di lavoro, e rinviando, ai fini della contribuzione, alla disciplina vigente in materia di minimali e massimali contributivi.

L'**articolo 9 delega il Governo** ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente proposta di legge, uno o più decreti legislativi per la **revisione della disciplina istitutiva e della gestione dell'indennità di discontinuità**, per il **riordino e la revisione degli ammortizzatori sociali e delle indennità del settore dello spettacolo** e per l'**armonizzazione e la razionalizzazione degli oneri contributivi** a carico dei datori di lavoro, dei committenti e dei lavoratori, attenendosi a determinati principi e criteri direttivi, in particolare: previsione dell'accesso all'indennità per i lavoratori subordinati e autonomi iscritti nel Fondo pensione lavoratori dello spettacolo, non iscritti ad altri fondi di previdenza obbligatoria, il cui reddito prevalente derivi da attività lavorative svolte nel settore dello spettacolo; requisiti di accesso legati alle giornate di contribuzione maturate nei dodici mesi precedenti la domanda; indennità commisurata alla media delle retribuzioni imponibili (80 o 85 per cento a seconda delle giornate accreditate, entro un tetto massimo); riconoscimento della contribuzione figurativa; non cumulabilità con altre prestazioni indennizzabili; finanziamento degli oneri derivanti dall'istituzione dell'indennità tramite un contributo specifico dell'1,01 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali e un contributo di solidarietà dello 0,50 per cento a carico dei lavoratori sulla retribuzione o sui compensi eccedenti il massimale contributivo stabilito annualmente per gli iscritti al Fondo pensione lavoratori dello spettacolo.

L'**articolo 10** istituisce, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un **fondo di solidarietà** con una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030, a **sostegno della fragilità socioeconomica della comunità artistica e delle maestranze dello spettacolo**, rinviando a un successivo decreto del Ministro del lavoro, di intesa con il Ministro dell'economia e sentito l'INPS, la definizione della platea dei beneficiari e delle modalità di erogazione delle risorse.

L'**articolo 11** istituisce, presso l'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo che gestisce i contributi selettivi e i contributi alle attività e alle iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva, la **Commissione per la valutazione delle opere e dei progetti cinematografici e audiovisivi** cui concedere tali contributi a valere sul Fondo per il cinema e l'audiovisivo. Tale Commissione è composta da venti esperti di comprovata qualificazione nel settore cinematografico e audiovisivo - tra registi, sceneggiatori, autori, critici, professionisti della filiera e del settore finanziario e legale, docenti universitari - selezionati annualmente tramite candidature, vagliate da un comitato selezionatore, costituito da cinque membri scelti tra i componenti del Forum del cinema e dell'audiovisivo, che redige un elenco di trenta candidati e procede all'estrazione a sorte di venti commissari, nel rispetto dell'equilibrio di genere e delle diverse professionalità. Vengono, altresì, disciplinati, la durata annuale dell'incarico di membro della Commissione, gli obblighi dichiarativi in materia di incompatibilità, procedimenti pendenti e conflitto di interessi, i criteri di valutazione basati sulla qualità artistica e sul valore culturale dei progetti, e il compenso annuo dei componenti.

L'**articolo 12 esclude le erogazioni di contributi, sovvenzioni e altri benefici economici** disposte dal Ministero della cultura o dall'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo, in quanto destinate a finalità di interesse pubblico di promozione della cultura e soggette a vincolo di destinazione e a obbligo di rendicontazione, dall'applicazione delle **verifiche di inadempimento degli obblighi tributari** previste dall'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 e, dalla relativa data di applicazione, dell'articolo 144 del decreto legislativo n. 33 del 2025. A tal fine, viene previsto un apposito regime transitorio per le verifiche, i procedimenti amministrativi, le procedure di pignoramento presso terzi e i relativi giudizi già avviati alla data di entrata in vigore della presente proposta di legge e a tale data non ancora definiti con decisione passata in giudicato, stabilendo la restituzione, entro trenta giorni, delle somme trattenute dall'agente della riscossione e la loro liquidazione al beneficiario nei trenta giorni successivi, fermi restando i controlli sulla sussistenza dei requisiti e sulla regolarità della rendicontazione, nonché i poteri di sospensione, revoca e recupero in caso di irregolarità o frode.

Omogeneità delle disposizioni

La proposta di legge presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo; essa è sottoposta al parere del Comitato in ragione della presenza di alcune disposizioni recanti deleghe legislative.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 2, che istituisce il Forum del cinema e dell'audiovisivo, al comma 10, dispone la soppressione del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo disciplinato dall'articolo 11 della legge n. 220 del 2016, assegnandone contestualmente le relative attribuzioni all'istituto Forum; ai fini di un miglior coordinamento normativo con la legge soprarichiamata, recante le attribuzioni del Consiglio superiore, *si valuti l'opportunità di riformulare la disposizione in esame in forma di novella del predetto articolo 11.*

L'articolo 4, al comma 4, prevede, inoltre, al primo periodo, che gli schemi dei decreti legislativi sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato; il periodo successivo dispone che i medesimi schemi sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere adottato; la formulazione della disposizione potrebbe perciò essere approfondita, conformemente alla "esigenza che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo", come richiesto dalla lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998, precisando che la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo avvenga successivamente all'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza permanente nonché dell'espressione del parere del Consiglio di Stato, come peraltro già avvenuto in precedenti testi normativi di iniziativa governativa fra cui, da ultimo, l'A.C. 1716 (delega al Governo per il riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

In relazione all'articolo 7, recante la delega al Governo per l'istituzione di strumenti di accesso al credito e per la disciplina della cartolarizzazione dei crediti nel settore cinematografico e audiovisivo, *si valuti l'opportunità di prevedere, analogamente alle altre deleghe recate dal medesimo provvedimento, la previa sottoposizione degli schemi di decreto legislativo alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del relativo parere*, particolarmente opportuno – pur se non obbligatorio ai sensi dell'articolo 14 l. 400 del 1988, non avendo la delega durata ultra-biennale – attesa la rilevanza della disciplina in esame, che contempla, peraltro, forme di garanzia pubblica.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 3, al comma 7, prevede che il consiglio di amministrazione dell'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo sia composto da cinque membri di cui due sono designati dal Ministro della cultura, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome e un ulteriore dal Forum del cinema e dell'audiovisivo; il medesimo comma precisa che ciascuna proposta di nomina è sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari; in proposito, *si valuti l'opportunità di precisare se anche la proposta di designazione del componente individuato in sede di Conferenza permanente si intende sottoposta al previo parere delle Commissioni parlamentari.*

Alcuni principi di delega di cui all'articolo 4, comma 2, sembrano piuttosto indicare degli oggetti di delega, diversamente da quanto previsto dal paragrafo 2, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera, che prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dagli oggetti di delega; si richiamano, in particolare, le lettere a) (relativo alla costituzione di un Polo nazionale del cinema e dell'audiovisivo), f) (in tema di adozione di un piano nazionale per la riapertura e la rigenerazione delle sale), m) (concernente il sostegno alle opere cinematografiche e audiovisive di particolare valore culturale e artistico), o) (in tema di sostegno alla filmografia di genere), v) (in materia di contrasto alla pirateria cinematografica e audiovisiva), dd) (relativo alla valorizzazione dell'immagine cinematografica quale patrimonio culturale immateriale), pp) (in tema di adozione di iniziative volte a uniformare la normativa in materia di *Film Commission*), ss) (concernente la distribuzione indipendente delle opere cinematografiche e audiovisive italiane) e uu) (in tema di formazione delle professionalità connesse alle nuove tecnologie audiovisive e cinematografiche). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Il medesimo articolo 4, comma 2, prevede, alla lettera g), un decreto ministeriale, senza peraltro precisare il Ministro titolare, del quale viene esplicitata la natura non regolamentare; in proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale ha qualificato i decreti dei quali venga esplicitata la natura "non regolamentare" come "atti dall'inqualificabile natura giuridica" (sentenza n. 116 del 2006). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Per quanto riguarda poi le successive lettere s), t) e hh), in tema di semplificazione, razionalizzazione ovvero coordinamento di discipline normative, si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che le deleghe di riordino normativo, come quelle che sembrano essere prefigurate dalle lettere menzionate, concedono al legislatore delegato "un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di

soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante" (sentenza n. 61 del 2021). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Poiché inoltre l'articolo 9, comma 1, alla lettera n), appare prefigurare, in sede di attuazione della delega, la scelta tra diverse opzioni, consentendo al Governo di modificare "ove necessario" l'articolo 3 del decreto legislativo n. 708 del 1947 (concernente l'ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo), *si valuti l'opportunità di precisarne la portata normativa.*