



Disciplina del cinema e dell'audiovisivo

A.C. 4080

Dossier n° 133 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
26 ottobre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4080
Titolo:	Disciplina del cinema e dell'audiovisivo
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	41
Commissione competente :	VII Cultura
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione VII Cultura in sede referente

Contenuto

Il disegno di legge, approvato dal Senato, consta di 41 articoli organizzati in sette Capi.

Il **capo I** (Disposizioni generali) raggruppa i primi nove articoli. L'**articolo 1**, come riformulato presso il Senato, richiamando gli articoli 9, 21 e 33 della Costituzione e i principi stabiliti dall'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, afferma che la Repubblica promuove e sostiene il cinema e l'audiovisivo quali fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale. Gli **articoli 2 e 3** contengono rispettivamente definizioni rilevanti ai fini della disciplina recata dal disegno di legge in esame e i principi ispiratori di tale intervento. L'**articolo 4** disciplina le funzioni e i compiti delle regioni. Gli **articoli 5 e 6** riguardano l'attribuzione alle opere della nazionalità italiana. L'**articolo 7** dispone in merito al patrimonio cinematografico e audiovisivo ed alla Cineteca nazionale. L'**articolo 8** è sulla valorizzazione delle sale cinematografiche e l'**articolo 9** è in merito alla tutela delle minoranze linguistiche.

Il **capo II** (Organizzazione) all'**articolo 10** elenca le funzioni statali in materia e all'**articolo 11** istituisce il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo.

Il **capo III** (Finanziamento e fiscalità) è suddiviso in cinque Sezioni: la sezione I comprende gli **articoli da 12 a 14** e riguarda finalità e strumenti; la sezione II (**articoli 15 – 22**) disciplina le distinte tipologie di incentivi fiscali; la sezione III (**articoli 23 – 25**) dispone in merito ai contributi automatici per lo sviluppo, la produzione e la distribuzione delle opere; la sezione IV (**articolo 26**) disciplina invece i contributi selettivi; infine, la sezione V (**articolo 27**) riguarda l'attività di promozione cinematografica e audiovisiva.

Il **capo IV** (Interventi straordinari e altre misure per il rilancio del settore) con gli **articoli 28 e 29** dispone piani straordinari per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo; l'**articolo 30** istituisce una sezione speciale per l'audiovisivo nel Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; l'**articolo 31** contiene misure dirette a favorire la tutela della concorrenza nel settore cinematografico.

Il **capo V** (Riforma e razionalizzazione della normativa vigente) istituisce il Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive (**articolo 32**) e contiene tre deleghe al Governo:

- l'**articolo 33** delega il Governo a riformare le disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo;
- l'**articolo 34** delega il Governo a riformare la promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi;
- l'**articolo 35** delega il Governo a riformare le norme in materia di rapporti di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo.

L'**articolo 36** disciplina le procedure di adozione dei decreti legislativi previsti dagli articoli precedenti.

Il **capo VI** (Controllo e sanzioni) disciplina, con l'**articolo 37**, la vigilanza sull'applicazione della legge e le relative sanzioni.

Il **capo VII** (Disposizioni transitorie e finali) provvede con l'**articolo 38** alla copertura finanziaria della legge; con l'**articolo 39** dispone le opportune abrogazioni di disposizioni normative; l'**articolo 40** prevede che i crediti d'imposta previsti al Capo III continuino ad essere disciplinati, fino all'emanazione dei relativi decreti attuativi, dagli attuali decreti in vigore; infine, l'**articolo 41** dispone che, ad eccezione degli articoli da 33 a 37, tutte le altre disposizioni trovino applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica e approvato in prima lettura al Senato, è sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento della Camera, in quanto contiene tre disposizioni di delega al Governo (articoli 33, 34 e 35).

Il disegno di legge presentato al Senato è corredato sia della relazione sull'analisi tecnica normativa (ATN) sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'**articolo 31** reca disposizioni volte ad impedire il formarsi di fenomeni distorsivi della concorrenza nei settori della produzione, della distribuzione, della programmazione e dell'esercizio cinematografico, anche tramite interventi specifici dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: si segnala che l'argomento è oggetto anche dell'articolo 21 dell'A.S. 2085-A (legge annuale per il mercato e la concorrenza), già approvato dalla Camera e in corso di esame presso l'altro ramo del Parlamento.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge, che si compone di 41 articoli, organizzati in 7 capi, presenta un contenuto omogeneo, recando un insieme, articolato e complesso, di misure normative, tutte finalizzate, da un lato, a ridefinire i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo e dall'altro a disciplinarne le modalità.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'**articolo 8, comma 1**, che fa specifico riferimento alla sale cinematografiche e alle sale *d'essai*, non sembra avere portata innovativa rispetto a quanto già stabilito in via più generale dall'articolo 10, comma 3, lettera *d*) del decreto legislativo n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio) riguardo alla dichiarazione di interesse culturale, che può riguardare "le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose".

L'**articolo 21, comma 6**, con riguardo al finanziamento dei crediti d'imposta, richiama le disposizioni di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, *che andrebbe novellato al fine di aggiornare il riferimento* ivi contenuto al Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche con il riferimento al Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, istituito dall'**articolo 13** del disegno di legge.

L'**articolo 26, comma 2**, in materia di erogazione di contributi selettivi per la scrittura, lo sviluppo, la produzione e la distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive, si riferisce, tra l'altro, ai "film difficili realizzati con modeste risorse finanziarie". *Andrebbe valutata l'opportunità di richiamare le disposizioni* che forniscono una definizione sia dei "film difficili" sia dei film "realizzati con modeste risorse finanziarie": si tratta dell'articolo 1, commi 4 e 5, del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 7 maggio 2009, pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" del 15 luglio 2009.

Abrogazioni

L'**articolo 32** dispone l'istituzione presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo del Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive, contestualmente prevedendo, al **comma 8**, la soppressione e abrogazione delle disposizioni dell'articolo 103 della legge n. 633/1941, che riguardano la tenuta da parte della SIAE del Registro pubblico speciale per le opere cinematografiche e audiovisive, le cui caratteristiche dovevano essere definite con un DPCM (che non risulta emanato).

Andrebbe valutata l'opportunità di abrogare anche l'articolo 6 del decreto-legge n. 64/2010, il cui comma 2, secondo periodo, ha previsto una disciplina transitoria fino all'adozione del DPCM attuativo del citato articolo 103, nonché di prevedere la conseguente modifica dell'allegato 2 del decreto legislativo 179/2009, contenente la ricognizione delle disposizioni pubblicate anteriormente al 1970 tuttora in vigore.

L'**articolo 39, comma 1, lettera d)** abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'intero articolo 8 del decreto-legge n. 91/2013. Si segnala in proposito che mentre i primi otto commi di tale articolo concernono la materia dei crediti di imposta, rivisitata dal disegno di legge, il comma 9 riguarda la costituzione – presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – del tavolo tecnico operativo in riferimento al programma "**Europa creativa**", promosso dalla Commissione europea per il periodo 2014-2020 e finalizzato a sostenere l'industria culturale e creativa, a migliorare l'accesso al credito degli operatori e a proteggere e promuovere la diversità culturale e linguistica europea. *Andrebbe dunque valutata l'opportunità di escludere dall'abrogazione il citato comma 9.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Adempimenti

La gran parte delle misure proposte risultano di non immediata applicazione, in quanto il disegno di legge prevede che alla sua attuazione si dia luogo attraverso 26 adempimenti:

3 decreti legislativi;

un'intesa in sede di Conferenza unificata volta a stabilire le modalità e gli strumenti procedurali mediante i quali lo Stato, le Regioni e i comuni concorrono alla valorizzazione delle sale cinematografiche;

5 decreti del presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

12 decreti del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

2 decreti del Ministro dell'economia e delle finanze;

1 decreto interministeriale Beni culturali – Sviluppo economico – Economia;

1 decreto interministeriale Beni culturali – Economia;

la nomina – da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo – del presidente e dei membri del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo.

Riguardo a quest'ultima, l'**articolo 11, comma 5** non indica un termine per la nomina dei componenti in prima applicazione e a regime né la tipologia di atto con cui si procederà alla nomina stessa. Inoltre, dispone che "Il Ministero provvede alla comunicazione dei nominativi del presidente e dei componenti del Consiglio superiore alle Commissioni parlamentari competenti" (*rectius*: alle Camere), senza prevedere l'espressione del parere da parte delle Commissioni stesse.

Il termine non è specificato nemmeno per i decreti previsti all'**articolo 2, comma 1, lettera m)**, all'**articolo 13, commi 5 e 6**, e all'**articolo 21, comma 6** e per l'intesa di cui all'**articolo 8**.

Decreti del presidente del Consiglio dei ministri

Con riguardo alla previsione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Comitato per la legislazione ha sempre segnalato, nei propri pareri, che tale circostanza "non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento emanato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400".

Disposizioni di delega

Il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi risultano talora formulati in termini generici, fino a coincidere con l'oggetto della delega, ovvero in termini di finalità. A titolo esemplificativo, si segnalano:

le lettere in cui si articola il **comma 2 dell'articolo 33**, che indicano gli oggetti della delega. In particolare, la **lettera d)** si limita a "prevedere il sistema sanzionatorio degli illeciti amministrativi accertati", senza fornire alcuna indicazione circa l'assetto di tale sistema;

sono formulati in termini di finalità: l'**articolo 34, comma 2, lettera c)** ("*rafforzare un sistema in cui i meccanismi di mercato siano più funzionali a una maggiore concorrenza, a una maggiore pluralità di possibili linee editoriali e a meccanismi di formazione ed equa distribuzione del valore dei diritti di sfruttamento delle opere*"); l'**articolo 35, comma 2, lettera a)** ("*conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese*") e **lettera b)** ("*rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro*").

In alcuni principi e criteri direttivi l'uso degli aggettivi determina un'auto-qualificazione delle previsioni. In particolare: l'**articolo 34, comma 2, lettera f)** delega il Governo a prevedere "un adeguato sistema di verifica, di controllo, di valutazione dell'efficacia e un appropriato sistema sanzionatorio"; l'**articolo 35, comma 2, lettera c)** indirizza l'attività normativa del Governo nel senso di "prevedere le opportune misure adeguate alle peculiari modalità di organizzazione del lavoro e di espletamento della prestazione lavorativa ovvero professionale".

L'**articolo 36, comma 1, quarto periodo**, nel disporre che, ai fini del pronunciamento definitivo degli organi parlamentari sullo schema di decreto legislativo, le Commissioni competenti per materia "possono esprimersi sulle osservazioni del Governo", reca una formulazione che non appare coerente con quanto previsto dal secondo periodo, che individua l'oggetto della deliberazione parlamentare in termini di parere sullo schema di decreto.

L'**articolo 36, comma 3** e l'**articolo 38, comma 3** contengono previsioni di identico tenore in merito all'emanazione dei decreti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri, che possono essere emanati "solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie". *Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di sopprimere il comma 3 dell'articolo 38, dedicato in generale alla copertura finanziaria del disegno di legge, mantenendo la più completa previsione dell'articolo 36, che riguarda specificatamente le procedure di adozione dei decreti*

Proprietà e formulazione del testo

L'**articolo 11, comma 3, lettera h)** attribuisce al Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo la potestà di emanare "le linee guida cui deve attenersi il Ministero nella redazione di relazioni analitiche e descrittive inerenti l'attività nel settore cinematografico e audiovisivo, nonché sulle relative analisi d'impatto", attribuendo così ad un organo collegiale di impronta essenzialmente tecnica un potere di indirizzo nei confronti del Ministro competente per la nomina dei suoi componenti.

Clausole di invarianza finanziaria

Nell'ambito del disegno di legge le clausole di invarianza finanziaria sono ripetute più volte e con diverse formulazioni, anche là dove si elencano a regime i compiti del Ministero e delle altre strutture previste dal testo, stabilendo che al loro assolvimento si provveda, anche per un futuro indefinito, "nell'ambito delle risorse disponibili a tal fine a legislazione vigente" (**articolo 10, comma 1, lettera h)**, in materia di programmi di educazione all'immagine nelle scuole di ogni ordine e grado).

Coordinamento interno del testo

Gli **articoli 4 e 10** individuano i compiti – rispettivamente – delle Regioni e dello Stato. L'**articolo 4** è incluso nel capo I, recante le disposizioni di carattere generale; l'**articolo 10** è inserito nell'ambito del capo II, concernente l'organizzazione. Andrebbe valutata l'opportunità di collocare le due disposizioni dal contenuto simmetrico nello stesso contesto.

All'**articolo 14, comma 2, le lettere d), e), f) e g)** indicano specifiche tipologie di programmi anche televisivi; la **lettera h)** fa generico riferimento a tutti i programmi televisivi.

Andrebbe valutata l'opportunità di specificare che "il decreto di cui all'articolo 21" richiamato agli **articoli 15, 16, 17, 18, 19 e 20**, è previsto dal comma 5 del citato **articolo 21**.

All'**articolo 28, il comma 1, lettera a)** e il **comma 3** indicano da un lato distinte priorità (rispettivamente "le sale dichiarate di interesse culturale ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio" e le "sale che, oltre alla fruizione cinematografica e audiovisiva, garantiscono, anche con il coinvolgimento degli enti locali, alla fruizione di altri eventi culturali, creativi, multimediali e formativi"), dall'altro ribadiscono entrambi il particolare riguardo per le sale cinematografiche presenti nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

Formulazione delle rubriche

Mentre la **rubrica del capo IV** e le **rubriche degli articoli 28 e 29** si riferiscono – rispettivamente – a "interventi straordinari" e a "piani straordinari" per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e polifunzionali e per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo, le disposizioni contenute in tali articoli non contengono nessun riferimento alla straordinarietà dei contributi in essi previsti.

All'**articolo 31**, la **rubrica** rispecchia in maniera molto parziale i contenuti dell'articolo, riferendosi alla sola distribuzione delle opere cinematografiche, mentre la disposizione riguarda più in generale i fenomeni distorsivi della concorrenza.