

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4080-3181-A

---

## DISEGNO DI LEGGE

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 6 ottobre 2016 (v. stampato Senato n. 2287)*

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO

**(FRANCESCHINI)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(PADOAN)**

---

Disciplina del cinema e dell'audiovisivo

---

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica l'11 ottobre 2016*

---

---

**NOTA:** Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione, dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), II (Giustizia), III (Affari esteri e comunitari), V (Bilancio, tesoro e programmazione), VI (Finanze), VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni), X (Attività produttive, commercio e turismo), XI (Lavoro pubblico e privato), XII (Affari sociali) e XIV (Politiche dell'Unione europea) e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

La VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione), il 26 ottobre 2016, ha deliberato di riferire favorevolmente sul disegno di legge n. 4080, nel testo trasmesso dal Senato della Repubblica. In pari data la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per i testi del disegno di legge n. 4080 e della proposta di legge n. 3181 si vedano i relativi stampati.

E

## **PROPOSTA DI LEGGE**

**n. 3181, d'iniziativa del deputato SAMMARCO**

---

Disciplina delle attività cinematografiche e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riordino delle disposizioni riguardanti le medesime attività

---

*Presentata il 17 giugno 2015*

---

(Relatrice: **BONACCORSI**)

## PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4080 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone di 41 articoli, presenta un contenuto omogeneo, recando un insieme di disposizioni 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 di attuazione; la gran parte delle misure proposte non è di immediata applicazione, rinviando il provvedimento a molteplici successivi adempimenti; in tale contesto si collocano anche tre disposizioni di delega, contenute negli articoli 33 (riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo), 34 (riforma della promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi) e 35 (riforma delle norme in materia di rapporti di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo);

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

in cinque casi (articoli 5, comma 2; 13, comma 4; 28, comma 2; 29, comma 4, e 32, comma 7) il disegno di legge rinvia a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione delle disposizioni applicative concernenti, rispettivamente, il riconoscimento della nazionalità italiana delle opere, il Fondo per il cinema e l'audiovisivo, il Piano straordinario sale cinematografiche, il Piano straordinario digitalizzazione opere, il Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive: per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare rispondere alle esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico, ordinariamente di contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero di decreti ministeriali o interministeriali);

*sul piano dei rapporti con la normativa vigente:*

il contenuto dell'articolo 8, comma 1, che fa specifico riferimento alle 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;

inoltre, il disegno di legge, all'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, senza

aggiornare, novellandolo, 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;

il testo, all'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 – fa riferimento, tra l'altro, alla nozione di « *film* difficili realizzati con modeste risorse finanziarie », senza richiamare le disposizioni che forniscono la relativa definizione sia dei « *film* difficili » sia dei *film* « realizzati con modeste risorse finanziarie » (articolo 1, commi 4 e 5, del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 7 maggio 2009, recante disposizioni applicative della detassazione degli utili delle imprese di produzione cinematografica impiegati per la produzione di opere cinematografiche, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 162 del 15 luglio 2009);

un non completo raccordo con l'ordinamento vigente si riscontra inoltre all'articolo 32, che, nel disporre l'istituzione, presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, del Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive, contestualmente prevede, al comma 8, la soppressione e l'abrogazione delle disposizioni dell'articolo 103 della legge n. 633 del 1941 (che riguardano la tenuta, da parte della Società italiana degli autori ed editori (SIAE), del Registro pubblico speciale per le opere cinematografiche e audiovisive, le cui caratteristiche dovevano essere definite con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che non risulta emanato), senza tuttavia procedere ad abrogare anche l'articolo 6 del decreto-legge n. 64 del 2010, il cui comma 2, secondo periodo, ha previsto una disciplina transitoria fino all'adozione del decreto attuativo del citato articolo 103;

il disegno di legge, all'articolo 39, comma 1, lettera *d*), nell'abrogare, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'intero articolo 8 del decreto-legge n. 91 del 2013, cancella dall'ordinamento non solo la disciplina, contenuta nei primi otto commi di tale articolo, relativa alla materia dei crediti di imposta, riformata dal disegno di legge all'esame, ma anche quella, collocata nel comma 9, riguardante 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;

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega o sono formulati in termini generici: si vedano, in particolare, l'articolo 33, comma 2, lettere *a*) – relativamente al criterio consistente nella mera definizione di un sistema di classificazione del *film* prodotto – e *d*) – riguardo al criterio consistente nella mera previsione di un sistema sanzionatorio – e l'articolo 34, comma 2,

lettera e) – ove si indica quale criterio la riformulazione delle « altre definizioni che attengono direttamente alle questioni, alle tematiche e ai profili inerenti la promozione delle opere europee ed italiane »); nonché disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega: si vedano la lettera c) del comma 2 dell'articolo 34 (« 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 ») e 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 »);

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:*

il provvedimento, all'articolo 11, comma 3, lettera h), nel conferire 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 », sembra in tal modo attribuire ad un organo consultivo di impronta essenzialmente tecnica un potere di indirizzo nei confronti del Ministro competente per la nomina dei suoi componenti;

il disegno di legge, all'articolo 11, comma 5, laddove dispone che « Il Ministero provvede alla comunicazione dei nominativi del presidente e dei componenti del Consiglio superiore alle Commissioni parlamentari competenti » (*rectius*: alle Camere), reca inoltre una disposizione di cui appare dubbia l'opportunità, non essendo prevista l'espressione di un parere sulle nomine da parte delle Commissioni stesse;

sul piano della formulazione del testo, in alcuni principi e criteri direttivi l'uso degli aggettivi determina un'auto-qualificazione delle previsioni: ciò si riscontra, in particolare, alla lettera f) del comma 2 dell'articolo 34 – che delega il Governo a prevedere « un *adeguato* sistema di verifica, di controllo, di valutazione dell'efficacia e un appropriato sistema sanzionatorio » – e alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 35, che 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 »;

sul piano del coordinamento interno al testo, il provvedimento, nell'individuare, agli articoli 4 e 10 i compiti attribuiti – rispettivamente – alle regioni e allo Stato, colloca tuttavia le relative disposizioni in due capi distinti: l'articolo 4 è incluso nel capo I, recante le disposizioni di carattere generale, mentre l'articolo 10 è inserito nell'ambito del capo II, concernente l'organizzazione: andrebbe conseguentemente valutata l'opportunità di collocare le due disposizioni dal contenuto simmetrico nello stesso contesto;

il provvedimento, all'articolo 36, comma 1, quarto periodo, nel disporre che, ai fini della pronuncia definitiva 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 precedente secondo periodo, che individua l'oggetto della deliberazione parlamentare come parere sullo schema di decreto;

sempre in relazione alle disposizioni concernenti l'esercizio della delega, il provvedimento, all'articolo 38, comma 3, duplica le disposizioni già contenute all'articolo 36, comma 3, in merito all'adozione dei decreti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri, che possono essere emanati « solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie »;

infine, nell'ambito del disegno di legge, le clausole di invarianza finanziaria sono ripetute più volte e con diverse formulazioni, anche là dove (in particolare, all'articolo 10, comma 1, lettere *g*) e *h*), e all'articolo 32, comma 3, alinea) 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 ». Tale modalità redazionale, per effetto della quale si trovano collocate, nel contesto di una medesima partizione del testo, sia la disposizione sostanziale sia la rituale clausola di neutralità finanziaria, si discosta altresì dalle raccomandazioni contenute nella circolare congiunta dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, in base alle quali, qualora l'atto legislativo contenga una disciplina organica di una determinata materia, le disposizioni concernenti la copertura finanziaria vanno distinte da quelle sostanziali e sono preferibilmente accorpate in un unico articolo; infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

agli articoli 5, comma 2, 13, comma 4, 28, comma 2, 29, comma 4, e 32, comma 7, che prevedono l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri aventi contenuto normativo, si riformuli la disposizione nel senso di demandare la definizione della disciplina ivi prevista a regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

all'articolo 11, comma 3, lettera *h*), si dovrebbe espungere il riferimento al carattere vincolante delle « linee guida » emanate dal

Consiglio superiore, che sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida, o, alternativamente, si dovrebbe valutare l'opportunità di demandare al Ministro la facoltà di adottare le suddette linee guida con un proprio atto;

all'articolo 21, comma 6, si dovrebbe procedere alla novella dell'articolo 24, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, nel senso indicato in premessa;

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 32, comma 8, si dovrebbe valutare l'opportunità di abrogare l'articolo 6 del decreto-legge n. 64 del 2010, nonché di prevedere la conseguente modifica dell'allegato 2 del decreto legislativo n. 179 del 2009, contenente la ricognizione delle disposizioni pubblicate anteriormente al 1970 tuttora in vigore;

all'articolo 33, comma 2, lettere *a)* e *d)*, all'articolo 34, comma 2, lettere *e)* e *f)*, e all'articolo 35, comma 2, lettera *c)*, si dovrebbero meglio specificare i principi e i criteri direttivi ivi contenuti, avendo cura di distinguerli chiaramente dagli oggetti di delega, come richiesto dalla circolare del 20 aprile 2001;

all'articolo 34, comma 2, lettera *c)*, e all'articolo 35, comma 2, lettere *a)* e *b)*, che recano principi e criteri direttivi formulati in termini di finalità della delega, si dovrebbero meglio precisare i suddetti principi e criteri al fine di circoscrivere adeguatamente la discrezionalità del legislatore delegato;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare 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 specificamente le procedure di adozione dei decreti legislativi;

alla luce di quanto evidenziato in premessa, all'articolo 39, comma 1, lettera *d)*, si valuti l'opportunità di escludere dall'abrogazione il comma 9 dell'articolo 8 del decreto-legge n. 91 del 2013;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, si valuti la congruità del riferimento alle « osservazioni del Governo » quale oggetto della deliberazione parlamentare di cui all'articolo 36, comma 1, quarto periodo.

---

## PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 4080 Governo, approvato dal Senato, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo;

osservato che il provvedimento abroga il decreto legislativo n. 28 del 2004, introducendo in materia una nuova disciplina sistematica del settore cinematografico e della produzione audiovisiva, riconoscendo il cinema e l'audiovisivo quali fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale in attuazione degli articoli 9, 21 e 33 della Costituzione, e detta i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo;

ricordato che nell'ambito delle politiche culturali lo Stato e le regioni operano nel quadro di competenze delineato dall'articolo 117 della Costituzione; in particolare, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), mentre la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali sono attribuite alla legislazione concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione);

valutato che, in differenti pronunce (si richiamano, in proposito, le sentenze n. 255 del 2004 e nn. 205 e 285 del 2005), la Corte costituzionale ha chiarito come « le attività di sostegno degli spettacoli », tra le quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, siano sicuramente riconducibili alla materia « promozione ed organizzazione di attività culturali » affidata alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni (sentenza n. 285 del 2005);

rilevato che la Corte costituzionale, inoltre, con riferimento ad ambiti diversi, nelle sentenze n. 478 del 2002 e n. 307 del 2004, ha ribadito un orientamento delineato già precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, secondo il quale lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale « il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (articolo 9 della Costituzione), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni »;

ricordato che nella citata sentenza n. 285 del 2005, la Corte riconosceva, d'altra parte, che, « dal punto di vista del recupero in termini di strumenti concertativi del ruolo delle Regioni, è anzitutto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (...), tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche (...) »;

ricordato che, con riguardo ad una molteplicità di casi in cui il decreto legislativo n. 28 del 2004, recante Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, rinviava a decreti ministeriali di attuazione, la Corte, nella pronuncia da ultimo citata, così si esprimeva: « In tutti questi casi appare ineludibile che questi atti vengano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche »;

considerato che, sulla base delle predette considerazioni, la sentenza n. 285 del 2005 dichiarava l'illegittimità costituzionale, totale o parziale, di una serie di disposizioni del decreto legislativo n. 28 del 2004, ritenute lesive delle competenze costituzionalmente garantite delle regioni;

sottolineata, al riguardo, l'opportunità di valutare la disciplina recata dal provvedimento in esame sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente garantite, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 2005, al fine di ricondurre gli interventi normativi e programmatori previsti dal provvedimento ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

osservato che in relazione alle disposizioni recate dagli articoli da 15 a 22 rileva, inoltre, la materia « sistema tributario e contabile dello Stato », mentre, in relazione a quanto disposto dall'articolo 31, rileva la materia « tutela della concorrenza », entrambe affidate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

preso atto, infine, che l'articolo 1 del testo richiama gli articoli 9, 21 e 33 della Costituzione che riguardano, rispettivamente, per quanto qui interessa, la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela del patrimonio artistico, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione, la libertà dell'arte;

rilevato inoltre che: l'articolo 33 conferisce una delega al Governo per la riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive; l'articolo 34 conferisce una delega al Governo per la riforma e la razionalizzazione delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere italiane ed europee da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari; l'articolo 35 conferisce una delega al Governo per la riforma delle norme in materia di rapporti di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo, al fine di dettare una disciplina unitaria e sistematica, in coerenza con le disposizioni vigenti e con i principi e finalità, in quanto compatibili, presenti nella legge delega in materia di lavoro (legge n. 183 del 2014, cosiddetto « *jobs act* »), introducendo le opportune differenziazioni in ragione dello specifico ambito di attività;

preso atto che i decreti legislativi di cui agli articoli 33, 34 e 35 devono essere adottati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

rilevata l'esigenza, in proposito, di valutare l'opportunità di prevedere il concerto con i Ministri rispettivamente competenti nei diversi ambiti;

osservato che la procedura, contemplata all'articolo 36, comma 1, prevede, inoltre, la previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni e del Consiglio di Stato e che i pareri sono resi entro 45

giorni dalla data di trasmissione dello schema, trascorsi i quali il Governo può comunque procedere alla trasmissione dello schema alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro 30 giorni dalla data di trasmissione; trascorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati;

osservato che, qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente lo schema alle Camere con le osservazioni e le eventuali modifiche, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione; le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari si esprimono « sulle osservazioni del Governo » entro 10 giorni dalla data della nuova trasmissione, trascorsi i quali il decreto può essere comunque adottato;

richiamata l'opportunità, in proposito, di fare riferimento all'espressione del parere definitivo delle Commissioni parlamentari, e non all'espressione del parere « sulle osservazioni del Governo »,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) valuti la Commissione di merito la disciplina recata dal provvedimento in esame sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente garantite, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 2005, al fine di ricondurre gli interventi normativi e programmatici previsti dal provvedimento ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

b) agli articoli 33, 34 e 35, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere il concerto con i Ministri rispettivamente competenti nei diversi ambiti per l'emanazione dei decreti legislativi ivi previsti;

c) all'articolo 36, comma 1, quarto periodo – nell'ambito della disciplina della procedura di adozione dei decreti legislativi previsti dai citati articoli 33, 34 e 35 – valuti la Commissione di merito di fare riferimento all'espressione del parere definitivo delle Commissioni parlamentari e non all'espressione del parere « sulle osservazioni del Governo »

## PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

## PARERE FAVOREVOLE

## PARERE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

La III Commissione (Affari esteri e comunitari),

esaminato per le parti di competenza il progetto di legge C. 4080, approvato dal Senato, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo;

espresso apprezzamento per i richiami, di cui all'articolo 1 del provvedimento, a fonti del diritto europeo e internazionale, utili ad inquadrare la materia nel contesto di una politica europea e internazionale fondata sulla cultura come presupposto del dialogo tra i popoli e in una strategia nazionale onnicomprensiva che, includendo a pieno titolo le opere cinematografiche e l'audiovisivo, contempla investimenti in cultura, in internazionalizzazione, nella promozione dei saperi, sul territorio italiano e all'estero;

atteso il ruolo del cinema e dell'audiovisivo anche rispetto alla promozione della lingua e della cultura italiana nel mondo, oltre che del nostro sistema produttivo, di cui è investita in modo diretto la rete italiana all'estero;

apprezzata l'attenzione che il provvedimento manifesta, nel rispetto delle leggi nazionali e delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, rispetto alle esigenze delle persone con disabilità, dei minori, delle minoranze linguistiche nell'obiettivo di una più ampia promozione del cinema e dell'audiovisivo;

apprezzata la nozione di respiro europeo che il provvedimento delinea circa la nazionalità italiana delle opere;

sottolineato il ruolo delicato che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è chiamato ad esercitare, in raccordo con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e avvalendosi anche di segmenti della rete italiana all'estero, nello svolgimento di attività di rilievo esterno, quali la definizione della posizione italiana nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le altre istituzioni internazionali nella materia, nonché ai fini dell'attuazione di accordi internazionali, oltre ad attività di indirizzo sui programmi di internazionalizzazione dell'industria cinematografica

e audiovisiva e alla stessa promozione dell'immagine dell'Italia, anche a fini turistici;

preso atto del ruolo consultivo che l'istituendo Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo è destinato ad esercitare nei confronti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in merito ad accordi internazionali in materia di coproduzioni cinematografiche e di scambi nel settore, nonché in materia di rapporti con le istituzioni, anche sovranazionali;

valutato positivamente l'apparato di strumenti finanziari e fiscali di sostegno, che include contributi per enti pubblici e soggetti privati per il finanziamento di iniziative e manifestazioni finalizzate a promuovere, tra l'altro, l'internazionalizzazione del settore e sostenere la realizzazione di *festival*, rassegne e premi di rilevanza nazionale ed internazionale,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di valorizzare in modo adeguato il ruolo della rete diplomatico-consolare e degli istituti italiani di cultura nella realizzazione delle finalità del provvedimento.

---

#### PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

La V Commissione,

esaminato il progetto di legge C. 4080 Governo, approvato dal Senato, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo e del contenuto della relazione tecnica aggiornata, da cui si evince che:

la rete nazionale delle cineteche pubbliche, di cui all'articolo 7, comma 6, potrà essere realizzata nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

l'istituzione del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo, prevista dall'articolo 11, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, giacché il funzionamento del Consiglio medesimo sarà assicurato a valere sulle stesse risorse fino ad ora utilizzate per il funzionamento degli altri organi collegiali operanti presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, competenti in materia cinematografica, di cui si prevede la soppressione in forza del provvedimento in esame (sezione competente per il

cinema della Consulta per lo spettacolo, Consulta territoriale per le attività cinematografiche, Commissione per la cinematografia);

le aliquote dei crediti d'imposta di cui agli articoli da 15 a 21 saranno determinate in misura tale da assicurare il rispetto del limite di spesa complessivo previsto;

con riferimento all'articolo 26, in materia di contributi selettivi, agli oneri relativi all'attività posta in essere dagli esperti, limitati al rimborso delle spese effettivamente sostenute, si provvederà con le risorse finora utilizzate per assicurare il funzionamento della sezione cinema della Consulta per lo spettacolo, della Consulta territoriale per le attività cinematografiche e della Commissione per la cinematografia, che ammontavano per il 2015 a 15.548 euro;

i contributi alle attività e alle iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva, di cui all'articolo 27, saranno pari complessivamente almeno al 3 per cento della dotazione del Fondo per il cinema e l'audiovisivo;

la destinazione di quote delle risorse del Fondo per il cinema e l'audiovisivo per le finalità previste dagli articoli 28, 29 e 30 non appare suscettibile di pregiudicare il complesso degli interventi posti a carico del Fondo medesimo;

il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo provvederà alla tenuta e all'aggiornamento del pubblico registro cinematografico, di cui all'articolo 32, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

gli stanziamenti di bilancio recanti rispettivamente il Fondo unico per lo spettacolo e il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, a cui sono imputati gli oneri di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 38, presentano le necessarie disponibilità anche per gli anni successivi al 2018;

l'utilizzo, a fini di copertura, del Fondo per interventi strutturali di politica economica, negli importi previsti alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 38, non è suscettibile di compromettere la realizzazione degli interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo;

gli oneri oggetto di copertura con decorrenza dal 2019, come indicati all'alinea del comma 1 dell'articolo 38 e alla lettera *c)* del medesimo comma 1, sono a carattere annuale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

## PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

La VI Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis*, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, il disegno di legge C. 4080, approvato dal Senato, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo, collegato alla manovra di bilancio 2015-2017;

rilevato come l'intervento normativo intenda definire la disciplina quadro di settore, stabilendo, da un lato, i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo, disciplinandone, dall'altro, le modalità, nonché riformando, anche attraverso deleghe al Governo, la normativa in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico, di promozione delle opere europee da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi e di rapporti di lavoro nel settore;

sottolineato positivamente come il provvedimento intenda definire una strategia generale di sostegno al settore cinematografico e dell'audiovisivo, nella consapevolezza di come tale comparto possa costituire, sia per il suo contenuto tecnologico innovativo sia in ragione della tradizione storica maturata in tale ambito in Italia, un fattore importante per la crescita economica e la modernizzazione produttiva del Paese;

evidenziato, per quanto riguarda gli aspetti di specifico interesse della Commissione Finanze, come gli articoli da 15 a 21 intendano ridisegnare, assicurandone l'unità sistematica, la disciplina del *tax credit*, ossia l'insieme dei crediti d'imposta in favore delle imprese che operano o investono nel settore, in particolare riconducendo nel medesimo testo normativo le diverse fattispecie di credito d'imposta attualmente vigenti nel settore cinematografico;

rilevato come il provvedimento individui un razionale strumento di programmazione finanziaria degli interventi di sostegno al settore, istituendo, all'articolo 13, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, nell'ambito del quale sarà possibile operare una complessiva ed organica ripartizione delle risorse pubbliche tra i differenti settori di attività e tra i diversi meccanismi di sostegno previsti;

sottolineato inoltre come l'intervento legislativo, all'articolo 39, comma 2, salvaguardi gli stanziamenti attualmente previsti per il finanziamento dei crediti di imposta nel settore cinematografico, con-

templando inoltre, all'articolo 13, comma 4, la possibilità che essi siano ulteriormente incrementati,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

### PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

La VIII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 4080 Governo, approvato dal Senato, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo;

valutato l'articolo 28, che prevede la costituzione di un'apposita sezione del Fondo per il cinema e l'audiovisivo destinata a finanziare il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche, attraverso la concessione di contributi, finalizzati alla riattivazione, trasformazione e ristrutturazione di sale esistenti nonché alla realizzazione di nuove sale;

ritenuta positiva la disposizione del comma 5 del richiamato articolo 28 che prevede, nell'ambito delle iniziative per la riqualificazione urbana e la rigenerazione delle periferie e delle aree urbane degradate, la facoltà delle regioni e delle province autonome di introdurre previsioni urbanistiche ed edilizie dirette, anche in deroga agli strumenti urbanistici, a favorire e incentivare il potenziamento e la ristrutturazione di sale cinematografiche e centri culturali multifunzionali, consentendo anche interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente, come misura premiale, nonché modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti;

evidenziata l'opportunità di subordinare gli interventi di demolizione e ricostruzione con volumetria aggiuntiva all'adozione di *standard* costruttivi elevati e di soluzioni tecnologiche avanzate, con particolare riferimento alla prestazione energetica dell'organismo edilizio interessato,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

all'articolo 28, comma 5, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che gli interventi di demolizione e ricostruzione con volumetria aggiuntiva siano comunque essere subordinati all'ado-

zione di *standard* costruttivi elevati e di soluzioni tecnologiche avanzate, con particolare riferimento alla prestazione energetica dell'organismo edilizio interessato.

---

---

## PARERE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

PARERE FAVOREVOLE

---

---

## PARERE DELLA X COMMISSIONE PERMANENTE

(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

La X Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 4080, approvato dal Senato, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo;

apprezzate le finalità del provvedimento, volto a definire i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo e a sistematizzare le risorse a questo fine destinate secondo una logica che, superando il sistema dei finanziamenti « a pioggia », si basa sull'automatismo del credito d'imposta riconosciuto alle imprese del settore in maniera proporzionale agli investimenti effettuati;

valutato positivamente il piano straordinario per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche con potenziali ricadute positive sulle attività commerciali del territorio, nonché la costituzione di una sezione speciale nel Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinata a garantire operazioni di finanziamento alle imprese per la realizzazione di prodotti audiovisivi e cinematografici,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

---

---

## PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il disegno di legge C. 4080, recante la disciplina del cinema e dell'audiovisivo, approvato dal Senato della Repubblica;

rilevato che il provvedimento reca una disciplina organica del settore, in parte riprendendo i contenuti di disposizioni vigenti e, in parte, introducendo sostanziali innovazioni, volte a rafforzare il quadro degli strumenti per la promozione e il sostegno alla cinematografia e al settore audiovisivo;

apprezzata l'attenzione prestata al tema della valorizzazione della formazione professionale, che, all'articolo 3, comma 1, lettera e), è annoverata tra i principi alla base dell'intervento pubblico nel settore del cinema e dell'audiovisivo;

rilevato che l'articolo 35 reca una delega al Governo per la riforma delle norme in materia di rapporti di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo, finalizzata, sulla base del comma 1, al riordino e all'introduzione di norme che, coerentemente con le disposizioni vigenti e i principi di cui alla legge n. 183 del 2014, disciplinino in modo sistematico e unitario, con le opportune differenziazioni correlate allo specifico ambito di attività, il rapporto di lavoro e l'ordinamento delle professioni e dei mestieri nel settore cinematografico e audiovisivo;

tenuto conto che il comma 2 del medesimo articolo 35 indica come principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, il rafforzamento delle opportunità di ingresso nel mondo del lavoro e il riordino dei contratti di lavoro vigenti, nonché la previsione di misure adeguate alle peculiari modalità di organizzazione del lavoro e di espletamento della prestazione lavorativa o professionale;

ritenuto che, con riferimento alla semplificazione e alla razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, debba in particolare, valutarsi la possibilità di rivedere la disciplina vigente nel settore dello spettacolo, che, ai fini della verifica della regolarità contributiva delle imprese, richiede il rilascio di un certificato di agibilità, prevedendo piuttosto che, ai medesimi fini, la verifica venga effettuata attraverso il documento unico di regolarità contributiva (DURC);

osservato che il successivo articolo 36, nel disporre che il decreto legislativo di cui all'articolo 35 sia adottato su iniziativa del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, non prevede espressamente

un coinvolgimento, nella fase di elaborazione del provvedimento, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

con riferimento all'attuazione della delega di cui all'articolo 35, si valuti l'opportunità:

*a)* di prevedere un forte coinvolgimento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali nella fase dell'elaborazione del decreto legislativo, anche attraverso l'acquisizione del suo concerto sulla proposta del decreto, che, ai sensi dell'articolo 36, è di competenza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

*b)* di assicurare che la disciplina introdotta in materia di semplificazione delle procedure di costituzione e di gestione dei rapporti di lavoro nonché il riordino delle forme contrattuali nel comparto cinematografico e dell'audiovisivo si estendano, in quanto compatibili, all'intero settore dello spettacolo;

*c)* di garantire che, nell'adattamento delle regole applicabili con carattere di generalità ai rapporti di lavoro per tenere conto delle peculiarità del settore del cinema e dell'audiovisivo, siano mantenuti e, se possibile, rafforzati i livelli di tutela dei lavoratori.

---

#### PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

La XII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 4080, approvato dal Senato, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo;

valutato positivamente, in termini generali, il provvedimento in oggetto, in quanto volto a rinnovare e a rafforzare la promozione della produzione cinematografica e audiovisiva di qualità del nostro Paese;

evidenziato, in particolare, che tra i criteri per il riconoscimento degli incentivi e dei contributi in favore delle opere cinematografiche e audiovisive, di cui all'articolo 12, è previsto il fatto che queste ultime siano fruibili da parte delle persone con disabilità, con particolare riferimento all'uso di sottotitoli e audiodescrizione;

espresso altresì apprezzamento per l'articolo 14, che individua direttamente alcune tipologie di opere da escludere dai finanziamenti, quali le opere audiovisive a carattere pornografico o che incitano alla

violenza o all'odio razziale ovvero quelle che abbiano esclusivamente finalità commerciali o promozionali;

condivisa, inoltre, la *ratio* dell'articolo 33, che conferisce una delega al Governo per la soppressione delle Commissioni per la revisione cinematografica e per il varo di una nuova modalità di accertamento delle modalità di tutela per i minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive (videogiochi compresi), basata sulla responsabilizzazione degli operatori circa la classificazione delle opere ai fini della tutela dei minori e sull'istituzione di un organismo di controllo presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo sulla correttezza ed efficacia di tale classificazione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge del Governo C. 4080, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo, collegato alla manovra di finanza pubblica 2015-2017, approvato dal Senato della Repubblica;

richiamato il proprio parere espresso in data 28 aprile 2016, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato;

rilevato che:

il provvedimento reca una disciplina sistematica del settore cinematografico e della produzione audiovisiva, riconoscendo il cinema e l'audiovisivo quali fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale in attuazione degli articoli 9, 21 e 33 della Costituzione, e detta i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo, in quanto attività di rilevante interesse generale, che contribuiscono alla definizione dell'identità nazionale e alla crescita civile, culturale ed

economica del Paese, favoriscono la crescita industriale, promuovono il turismo e creano occupazione, anche attraverso lo sviluppo delle professioni del settore;

nell'ambito delle politiche culturali lo Stato e le regioni operano nel quadro di competenze delineato dall'articolo 117 della Costituzione. In particolare, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), mentre la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali è attribuita alla legislazione concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione);

in differenti pronunce (si richiamano, in proposito, le sentenze n. 255 del 2004 e nn. 205 e 285 del 2005), la Corte costituzionale ha chiarito come «le attività di sostegno degli spettacoli», tra le quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni (sentenza n. 285 del 2005). Le materie appena citate (sostegno agli spettacoli e attività cinematografiche) «non sono infatti scorparabili dalle "attività culturali"» di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo (sentenza n. 255 del 2004)» (sentenza n. 285 del 2005);

la Corte costituzionale, inoltre, con riferimento ad ambiti diversi, nelle sentenze n. 478 del 2002 e n. 307 del 2004, ha ribadito un orientamento delineato già precedentemente la riforma costituzionale del 2001, secondo il quale lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale «il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (articolo 9 della Costituzione), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni»;

nella citata sentenza n. 285 del 2005, la Corte riconosceva, d'altra parte, che, «dal punto di vista del recupero in termini di strumenti concertativi del ruolo delle Regioni, è anzitutto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (...), tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche». Con riguardo ad una molteplicità di casi in cui il decreto legislativo n. 28 del 2004, recante "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche", rinviava a decreti ministeriali di attuazione, la Corte, nella pronuncia da ultimo citata, così si esprimeva: «In tutti questi casi appare ineludibile che questi atti vengano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche»;

sulla base delle predette considerazioni la sentenza n. 285 del 2005 dichiarava l'illegittimità costituzionale, totale o parziale, di una

serie di disposizioni del decreto legislativo n. 28 del 2004, ritenute lesive delle competenze costituzionalmente garantite delle Regioni;

il provvedimento in esame abroga il suddetto decreto legislativo n. 28 del 2004, introducendo in materia una nuova disciplina,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito la coerenza della disciplina recata dal provvedimento in esame con la sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 2005.

\_\_\_\_\_

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*17PDL0045760\*