



Memoria scritta

Angelo Zaccone Teodosi

Presidente

Istituto italiano per l'Industria Culturale (IsiCult)

AUDIZIONE INFORMALE, NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE

C. 2360 SCHLEIN, C. 2578 MOLLICONE E C. 2731 AMATO

RECANTI "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CINEMA"

DI FRONTE

ALLA COMMISSIONE VII (CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 3 marzo 2026

Premessa

Una premessa... identitaria. Le considerazioni che sottopongo alla valutazione degli onorevoli deputati membri della Commissione VII sono anche il risultato di oltre trent'anni di esperienza professionale nello studio delle politiche culturali e delle economie mediali.

Mi limito a segnalare l'esperienza – negli anni Novanta del secolo scorso – come Direttore dell'Ufficio Studi dell'Anica e come membro del Consiglio di Amministrazione di Cinecittà, e, negli ultimi decenni, come presidente (e fondatore) dell'Istituto italiano per l'Industria Culturale, centro di ricerca indipendente.

Mi permetto di ricordare agli onorevoli Commissari che sono stato io a curare (assieme a Bruno Zambardino ed Alberto Pasquale) il primo libro pubblicato in Italia sul tax shelter nel 2008, promosso in chiave bipartisan dai vostri ex colleghi Gabriella Carlucci e il compianto Willer Bordon: il titolo era "Il mercante e l'artista". Mai avrei pensato che, a distanza di quasi vent'anni da allora e quasi dieci dall'approvazione della Legge Franceschini, mi sarei trovato a dichiararmi pentito di aver stimolato la promozione del credito d'imposta. E sono stato io ad evidenziare tecnicamente (e controcorrente, rispetto all'entusiasmo della Sottosegretaria delegata Lucia Borgonzoni), negli ultimi tre anni, assieme all'avvocato Michele Lo Foco, grazie alle analisi dell'IsiCult (rilanciate anche dal think-tank Fondazione Bruno Leoni), la dimensione del cosiddetto "splafonamento" nella distortiva utilizzazione del credito d'imposta negli ultimi anni, che ha determinato il tentativo di riforma della Legge Franceschini avviato ad inizio 2023 dall'allora Ministro Gennaro Sangiuliano, affidato alla Sottosegretaria, e sviluppato durante il mandato del Ministro Alessandro Giuli.

ALCUNI SUGGERIMENTI ALL'ATTENZIONE DELLA COMMISSIONE: UN "DECALOGO"

(...)

ALCUNI SUGGERIMENTI ALL'ATTENZIONE DELLA COMMISSIONE: UN "DECALOGO"

Ciò premesso, con questo mio contributo ai lavori della Commissione, mi limiterò a segnalare quel che ritengo non sia purtroppo molto presente in nessuna delle tre proposte in discussione, e nemmeno nella quarta, la A.C. 2794, prima firmataria Grippo, assegnata alla Commissione la settimana scorsa:

1) PRETENDERE UNA VERA "VALUTAZIONE DI IMPATTO" DELLA LEGGE

Per quanto sia stata prevista ab origine, avendo recepito sia il Ministro Franceschini sia l'allora Direttore Generale Nicola Borrelli una mia proposta, una "valutazione di impatto" della Legge, a cura della Direzione Cinema e Audiovisivo, da trasmettere al Parlamento, questo documento è stato sempre mantenuto in sordina, senza alcuna pubblica presentazione e nessun dibattito critico (nemmeno da parte delle Commissioni parlamentari competenti). Tradendo la volontà originaria del Legislatore, è divenuto una sorta di documento "notarile" anzi "ragionieristico", privo di approccio analitico e di volontà di analisi critica. Senza entrare nel merito dell'anomalia di essere stato affidato per sei anni di seguito sempre allo stesso soggetto (ovvero l'associazione temporanea di impresa tra Università Cattolica e la società di consulenza Ptsclas spa), con buona pace del principio della pluralità e rotazione dei fornitori, al punto tale da alimentare il sospetto che facesse gioco al Ministero stesso disporre di un report semi-clandestino ed all'acqua di rose. Nemmeno 1 riga una, nelle "valutazioni di impatto" (quella relativa al 2024 è ancora in cantiere, ed anche questo ritardo temporale è scandaloso) sullo "splafonamento"; e ciò basti. Purtroppo, tutte le proposte di legge non dedicano adeguata attenzione all'esigenza di controlli, verifiche, analisi, valutazioni tecniche quali-quantitative, che siano affidate a soggetti indipendenti e con disponibilità a non essere portatori d'acqua del Ministro in carica, condizionati dall'indirizzo politico contingente. Se lo stato del sistema cinematografico ed audiovisivo italiano è così critico... la ragione principale è proprio il perdurante enorme deficit di studi e ricerche! Zero capacità di autoanalisi, prevalenza di autocompiacimento da parte del Ministro in carica.

In questo senso, colgo positivamente che le proposte Schlein e Amato, istituendo un'Agenzia con funzioni di "Osservatorio" e monitoraggio del settore, introducano finalmente una struttura dedicata alla raccolta dati e alla valutazione dei risultati dell'azione pubblica: tuttavia, occorre chiarire che il monitoraggio amministrativo non equivale a una valutazione indipendente. Senza obbligo di reporting critico al Parlamento e senza pluralità dei soggetti incaricati, il rischio è di replicare l'attuale modello autoreferenziale. Nella proposta Grippo, da apprezzare che viene attribuito al "Forum" anche l'analisi del settore e la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche, ponendosi così come struttura permanente di analisi e consultazione che potrebbe costituire una sede utile di valutazione strutturata del sistema: occorrerebbe tuttavia rafforzarne l'autonomia e le garanzie di indipendenza.

2) RIDURRE IL "TAX CREDIT" AL 30 % DEL FONDO: FAR PREVALERE I SELETTIVI

Pur essendo stato io fautore del "tax credit" come sistema per ridurre il rischio di eccesso di discrezionalità della "mano pubblica" ovvero dell'Amministrazione, ovvero delle commissioni selettive, ovvero di Ministro e Sottosegretario, ritengo ormai non più sostenibile la scelta di privilegiare questo strumento meccanico / automatico, a danno di altre forme di sostegno pubblico. Sono dell'idea che il "tax credit" debba assorbire non oltre un 30 % del totale del Fondo Cinema e Audiovisivo, destinando il 70 % delle risorse a sostegni selettivi ben strutturati e ben mirati. Quest'anno il tax credit assorbe addirittura il 73 % del totale del Fondo, a fronte del 59 % dell'anno 2025: questo sbilanciamento significa che lo Stato continua ad abdicare rispetto alla sua sana funzione di orientamento culturale del sistema, dimostrando una perdurante deriva mercatista. Si comprime la leva qualitativa e si amplia la

leva fiscale: un modello selettivo di indirizzo culturale viene superato dalla prevalenza di un modello automatico di incentivo fiscale neutro rispetto alla qualità.

Apprezzo che la proposta Mollicone introduce criteri di razionalizzazione dei contributi selettivi, favorendo opere prime, giovani autori e film di qualità con risorse modeste, nonché prevedendo finestre certe per i bandi. È un passo nella direzione corretta. Tuttavia, nessuna delle proposte interviene sul nodo strutturale: la quota eccessiva del Fondo assorbita dal tax credit. Senza un riequilibrio quantitativo esplicito, la riforma rischia di restare parziale.

Nella pdl Grippo (A.C. 2794, assegnata alla Commissione il 26 febbraio 2026) si apprezza la dichiarata esigenza di garantire un equilibrio tra sostegno automatico e sostegno selettivo, ma non viene fissata alcuna percentuale, non viene previsto un tetto al tax credit, non si interviene direttamente sull'attuale squilibrio (70%)

3) RIDURRE IL CREDITO DI IMPOSTA PER L'ATTRAZIONE DI INVESTIMENTI STRANIERI

Non ritengo che privilegiare il "tax credit" per gli investimenti dall'estero sia una decisione strategicamente lungimirante per l'industria cinematografica e audiovisiva nazionale: stimola lavoro, produce piena occupazione, certo, ma temporanea, non strutturale. L'intervento dello Stato nel settore deve essere concentrato sullo sviluppo delle piccole e medie imprese indipendenti, degli autori emergenti, della democrazia culturale. È intollerabile che gran parte delle risorse del credito di imposta vadano a beneficio di "big player" che sono controllati da multinazionali straniere, con buona pace del tanto invocato "sovranoismo culturale" e del rafforzamento della filiera artistico-creativa nazionale.

Le proposte che istituiscono l'Agenzia (pdl Schlein e Amato) prevedono tra i compiti il rafforzamento dell'internazionalizzazione. Bene. Ma l'internazionalizzazione non può tradursi esclusivamente in attrazione di produzioni estere: deve significare anche rafforzamento patrimoniale delle imprese italiane. Questo punto andrebbe chiarito espressamente.

4) NOMINARE COMMISSIONI DI SELEZIONE CON ESPERTI QUALIFICATI E INDIPENDENTI

I processi selettivi devono essere affidati a commissioni formate da esperti qualificati ed indipendenti, nominati con procedura pubblica: "call" a presentare candidature, valutazione comparativa dei curricula, sia da parte dell'Amministrazione sia da parte delle Commissioni parlamentari competenti, con possibilità di audizione preventiva dei candidati. Tutto l'opposto di quel che avviene da anni, con una prevalenza assoluta dell'"intuitu personae" da parte del Ministro in carica.

Poiché le proposte istitutive dell'Agenzia (pdl Schlein e Amato) disciplinano nel dettaglio la composizione degli organi, è essenziale che anche le commissioni selettive e gli organismi decisionali siano regolati con procedure pubbliche comparative e non esclusivamente tramite designazione ministeriale. La credibilità del sistema dipenderà da questo.

5) STRUTTURARE UN CONSIGLIO SUPERIORE DEL CINEMA E AUDIOVISIVO EFFICACE

La funzione del Consiglio Superiore del Cinema e Audiovisivo deve essere rafforzata, e resa concreta, con un maggiore coinvolgimento e maggiore rappresentatività delle varie anime del sistema, tra economico ed artistico (inclusi i rappresentanti dei lavoratori, dei giornalisti, delle varie professionalità tecniche...). Allo stato attuale, ha un ruolo marginale anzi ormai insignificante nell'economia politica del Ministero: in questo senso, la proposta di legge Mollicone sembra più concreta ed aperta e plurale delle altre.

La proposta Mollicone, che prevede l'istituzione di un Forum del Cinema e dell'Audiovisivo in sostituzione del Consiglio Superiore, va nella direzione di una maggiore partecipazione del settore. Tuttavia, attenzione a non sostituire un organo tecnico-strategico con un organismo meramente rappresentativo: la funzione di indirizzo deve restare forte e autonoma.

6) DEFINIRE STABILITÀ ALMENO TRIENNALE DELLE RISORSE E RIPARTIZIONE RAGIONATA

È necessario garantire stabilità almeno triennale alle risorse complessive del Fondo Cinema e Audiovisivo, la cui ripartizione lungo le linee di intervento deve essere discussa anche dal Parlamento, dato che si tratta di decine e centinaia di milioni di euro che vanno a privilegiare una fase della filiera piuttosto che un'altra; si richiama l'esigenza di valutazioni di impatto annuali che siano il risultato di analisi critiche indipendenti (vedi punto 1.).

La delega alla razionalizzazione del Fondo prevista dalla proposta Mollicone può essere occasione utile per introdurre una programmazione triennale vincolante, oggi assente. Nella proposta Grippo, apprezzo che viene introdotta esplicitamente una programmazione triennale.

7) STABILIRE UN CRONOPROGRAMMA DEGLI INTERVENTI DELL'AMMINISTRAZIONE

È necessario prevedere un cronoprogramma degli interventi dell'Amministrazione, nel rispetto di regole di trasparenza assoluta e tempistica adeguata: esemplificativamente, è incongruo rispetto a qualsiasi principio di programmazione (e finanche surreale) che i bandi per la "promozione" vengano pubblicati – come è avvenuto nel 2024 – a fine anno, per iniziative da svolgersi (i festival in primis) nello stesso anno solare; per l'anno 2025, il bando è stato chiuso al 10 settembre 2025, ed al 3 marzo 2026 non sono stati ancora resi pubblici i risultati. I contributi – di qualunque natura siano – devono essere erogati nei tempi esatti e senza esitazioni, evitando che si creino sacche di insoluti tenuti a freno solo da meccanismi burocratici.

La previsione di finestre predeterminate per i contributi selettivi e per festival, presenti nella proposta Mollicone, rappresenta un elemento coerente con questa esigenza. Occorre però che il rispetto dei tempi diventi giuridicamente vincolante.

8) SUPERARE LACCI E LACCIOULI BUROCRATICI E CONTRADDIZIONI INTERNE

Vanno superati lacci e lacciouli della burocrazia ministeriale e contraddizioni interne del sistema: come evidenziato anche in alcune interrogazioni parlamentari e proposte di risoluzione, nel marzo del 2025 una dirigente del Mef ha segnalato alla Direzione Cinema e Audiovisivo ed alla Direzione Spettacolo del Mic un "orientamento" in contrasto con una decisione assunta nel dicembre 2008 dall'allora Ragioniere Generale dello Stato Mario Canzio, che esenta gli operatori del settore dalla verifica di adempimento tributario, rispetto ai contributi pubblici al cinema e spettacolo, in nome di una sana interpretazione del concetto di "eccezione culturale"; questo incomprensibile quanto illegittimo "u-turn" sta mettendo in ginocchio – a rischio di default – decine e decine di soggetti, grosse imprese e piccole associazioni culturali. Va corretto con urgenza.

Apprezzabile che, nella proposta Grippo, viene esplicitamente previsto che alle erogazioni del Mic per il cinema e l'audiovisivo non si applichi l'art. 48-bis.

9) L'AGENZIA COME STRUMENTO, MA CON GOVERNANCE TRASPARENTE E INDIPENDENTE

La soluzione dell'Agenzia è senza dubbio auspicabile, ma essa va accompagnata ad una procedura pubblica di selezione comparativa di coloro cui verrà affidata la "governance", che dovranno garantire competenza tecnica ed indipendenza ideologica e terzietà: così come per le commissioni selettive questa è la questione più delicata di tutto "il governo" del settore. L'Agenzia dovrà essere dotata di un organico almeno doppio rispetto a quello attuale, nell'ordine di minimo 200 persone (un dimensionamento coerente con modelli comparabili europei), qualificate e selezionate con procedura pubblica di valutazione comparativa dei curricula.

Le proposte Schlein e Amato prevedono una struttura articolata con Direttore nominato con decreto del Presidente della Repubblica e un Consiglio di Amministrazione designato in parte dai Ministri competenti. È una base istituzionale solida, ma senza criteri pubblici comparativi stringenti per la selezione della “governance”, il rischio è di riprodurre le criticità attuali.

10) IMPORRE UN PRINCIPIO-CARDINE: MAGGIORE TRASPARENZA, VALUTAZIONI, CONTROLLI

L'attuale “governo” del sistema cinematografico e audiovisivo è privo di adeguati strumenti di valutazione e quindi di controllo. Un esempio, tra i tanti possibili: le decine di milioni di euro che ogni anno il Ministero della Cultura trasferisce a Cinecittà spa (al di là del contributo annuale di circa 30 milioni di euro), senza alcuna procedura trasparente di selezione delle iniziative e senza alcuna valutazione di efficacia / efficienza. Assenza di logica strategica negli interventi lungo le fasi della filiera: perché centinaia di milioni al “tax credit” per la produzione e pochi milioni alle centinaia di festival cinematografici che svolgono una funzione preziosa di alfabetizzazione culturale, in tutto il territorio nazionale?! Perché il Fondo ha progressivamente dedicato più risorse alla fiction tv piuttosto che al cinema-cinema?! Il settore dell'industria audiovisiva è già ben sostenuto dalle emittenti televisive (Rai in primis) e deve essere il cinema a prioritaria destinazione “theatrical” a dover essere sostenuto dallo Stato... Domande “retoriche” come queste non trovano una vera risposta, se non nella prevalenza di una discrezionalità assoluta del Ministro e della Direzione Generale Cinema e Audiovisivo. Questi deficit vanno affrontati e risolti, adottando procedure di condivisione decisionale, pubblica e trasparente, con i rappresentanti della comunità, autori in primis (ma anche tecnici e professionisti), riducendo quel predominio dell’“economico” sul “semiotico” che caratterizza da un decennio la politica culturale nazionale. Da oltre un decennio la politica cinematografica e audiovisiva italiana sembra essersi sviluppata sotto dettatura delle lobby dei produttori: la rotta mercatista ed iperliberista va corretta radicalmente, perché non conduce alle lande della democrazia culturale.

La previsione, nello statuto dell'Agenzia prevista dalla proposta Schlein, di procedure di consultazione pubblica sugli atti di rilevanza generale è un elemento positivo. Va però rafforzata prevedendo obblighi effettivi di pubblicazione dettagliata dei dati, delle graduatorie e delle valutazioni.

Gli elementi condivisibili presenti nelle proposte in esame dimostrano che esiste una consapevolezza diffusa delle criticità del sistema: occorre ora intervenire sul nodo quantitativo del Fondo e della sua ripartizione.

Il Parlamento ha oggi la possibilità di riportare al centro la funzione culturale dello Stato.

Vi invito a farlo con coraggio.

L'IsICult resta a disposizione per ogni eventuale esigenza di approfondimento.

Grazie per l'attenzione.

Buon lavoro.

Angelo Zaccone Teodosi
a.zaccone@isicult.it