

Lorenzo Casini

”Il nastro dei sogni”? Il diritto (pubblico) del cinema e dell’audiovisivo

(doi: 10.7390/88678)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2017

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d’uso

L’articolo è messo a disposizione dell’utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d’uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l’articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



La riforma del cinema e dell'audiovisivo

"Il nastro dei sogni"? Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo

di [Lorenzo Casini](#)

Sommario: [1. Una riforma attesa da tempo.](#) - [2. La legge n. 220 del 2016: le linee ispiratrici e la sua attuazione.](#) - 2.1. L'incremento delle risorse e il nuovo Fondo per il cinema e l'audiovisivo. - 2.2. Il potenziamento dei profili organizzativi. - 2.3. L'aggiornamento delle definizioni e dei requisiti per accedere ai contributi. - 2.4. Il nuovo sistema di finanziamento e fiscalità. - 2.5. Gli interventi straordinari. - [3. Il completamento della riforma: i tre decreti legislativi.](#) - 3.1. La fine della censura. - 3.2. Il riconoscimento delle professioni nei settori del cinema e dell'audiovisivo. - 3.3. La promozione delle opere audiovisive europee. - [4. Verso un diritto \(pubblico\) del cinema e dell'audiovisivo?](#)

"A ribbon of dreams"? The (public) law of cinema and audio-visual

The article examines the new Italian regulation of cinema and audio-visual designed by Act No. 220/2016. The first part illustrates the main features of the new system, which has been implemented by over 20 decrees adopted during the last 12 months. Changes are numerous and regard several issues, such as financial resources, tax incentives, extraordinary measures, and the institutional asset. The second part focuses on the three legislative decrees adopted in December 2017, which completed the reform process. These decrees have significantly innovated the field of protection of minors, jobs regulation, and promotion of European and Italian audio-visual works. The reform, therefore, draws an ambitious design, which can offer an important contribution to the development of a dedicated field of study and research, the public law of cinema and audio-visual.

Keywords: Cinema; Audio-visual; Protection of minors; Tax Incentives.

1. Una riforma attesa da tempo

Con i tre decreti legislativi firmati dal Presidente della Repubblica il 7 dicembre 2017, si è sostanzialmente completato il processo di riforma della disciplina del cinema e dell'audiovisivo. Un'operazione articolata e complessa, con una legge (la [legge 14 novembre 2016, n. 220](#), la c.d. "legge cinema"), [18 decreti attuativi](#) e 3 decreti legislativi tutti adottati in dodici mesi, con altri 3, gli ultimi, emanati tra fine dicembre e metà gennaio 2018. Ciò è stato possibile grazie a un lavoro molto intenso svolto dalla direzione generale cinema del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Mibact) e dalle altre amministrazioni interessate, come il ministero dell'Economia e delle Finanze, il ministero dello Sviluppo economico e il dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in costante dialogo e collaborazione con le diverse associazioni di categoria [\[1\]](#).

Nel rinviare ai prossimi numeri della *Rivista* gli opportuni approfondimenti sulle varie tematiche relative alla legge n. 220 del 2016, questo scritto si limita a fornire una prima lettura di insieme delle principali novità, con riferimento, in particolare, alle linee di intervento della legge cinema e alla sua attuazione e alle innovazioni introdotte con i tre decreti legislativi.

La riforma appena completata rappresenta un segnale molto importante dello Stato verso il settore, che da tempo attendeva una operazione sistematica di riordino e l'adozione di misure più consistenti e maggiormente incisive per il sostegno al cinema e all'audiovisivo. All'intervento compiuto con il d.lgs. n. 28 del 2004, infatti, erano poi seguite le misure di carattere fiscale del 2007, potenziate negli anni e in particolare nel biennio 2014-2015 [\[2\]](#). Mancava, però, una disciplina unitaria che considerasse congiuntamente i profili istituzionali, culturali ed economico-finanziari [\[3\]](#).

La nuova normativa sembra dunque porre le basi per sviluppare finalmente un autonomo ramo del diritto dedicato al cinema e all'audiovisivo, caratterizzato da profili tanto pubblicistici - anche di rango costituzionale - quanto privatistici. Un diritto fortemente legato, secondo l'impianto della riforma, alla promozione dello sviluppo della cultura prevista dalla Carta costituzionale.

2. La legge n. 220 del 2016: le linee ispiratrici e la sua attuazione

La legge n. 220 del 2016 tratta in modo sistematico l'intero comparto del cinema e dell'audiovisivo in tutte le sue diverse fasi: sviluppo e pre-produzione; produzione; post-produzione; distribuzione; esercizio. Tale ampiezza di oggetto emerge chiaramente sin dall'articolo 1 della legge, dove, al comma 1, si afferma che "la Repubblica, in attuazione degli articoli 9, 21

e 33 della Costituzione e nel quadro dei 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, promuove e sostiene il cinema e l'audiovisivo quali fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale".

Analogamente, i principi enunciati dall'articolo 3 della legge spaziano dal pluralismo dell'offerta cinematografica e audiovisiva al consolidarsi dell'industria cinematografica nazionale nei suoi diversi settori, anche tramite strumenti di sostegno finanziario, dalla conservazione e il restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale alla formazione professionale, sino all'educazione all'immagine nelle scuole.

Nata come disegno di legge governativo collegato alla manovra di finanza pubblica, la legge n. 220 del 2016 ha assorbito anche le proposte di legge presentate in sede parlamentare (prima fra tutte la proposta della senatrice Di Giorgi, poi relatrice del provvedimento). Ispirata alla normativa francese del *Code du cinéma et de l'image animée* (è il caso, per esempio, della parte su *Financement et fiscalité*), la nuova disciplina del cinema e dell'audiovisivo prevede - oltre a tre importanti deleghe nei settori della tutela dei minori, del lavoro e della promozione delle opere europee - cinque principali linee di intervento, riguardanti rispettivamente: le risorse finanziarie; i profili organizzativi; le definizioni e i requisiti per accedere ai contributi; il finanziamento e la fiscalità; le misure a carattere straordinario.

Ognuna di queste linee è di seguito sinteticamente illustrata, richiamando anche, all'occorrenza, le scelte effettuate con i relativi decreti attuativi.

2.1. L'incremento delle risorse e il nuovo Fondo per il cinema e l'audiovisivo

In primo luogo, vi è l'incremento delle risorse destinate dal settore. Qui l'investimento è stato molto significativo. È stato creato un nuovo Fondo *ad hoc*, per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, scorporando quindi dal Fondo unico per lo spettacolo (Fus) le risorse destinate al cinema. Sono stati stanziati complessivamente ulteriori 150 milioni di euro annui, che si aggiungono ai circa 90 milioni annui della parte cinema del Fus e ai 167 milioni di euro annui destinati ai crediti di imposta (erano circa 120 nel 2013), per un totale di almeno 400 milioni annui: un aumento di circa il 60 per cento. Tale somma potrà ogni anno essere aumentata, in quanto, prendendo spunto dal sistema francese, il complessivo livello di finanziamento del Fondo è stato "parametrato annualmente all'11 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore a 400 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini Ires e Iva, nei seguenti settori di attività: distribuzione cinematografica di video e di programmi televisivi, proiezione cinematografica, programmazioni e trasmissioni televisive, erogazione di servizi di accesso a internet, telecomunicazioni fisse, telecomunicazioni mobili" [4].

Il riparto del Fondo avviene annualmente, entro il 31 gennaio, con apposito decreto [5]. Peraltro, già la legge ha vincolato alcune destinazioni del Fondo al fine di assicurare la promozione di contenuti culturali ad ogni livello: per un verso, ai contributi selettivi e per la promozione va destinata una quota tra il 15 per cento e il 18 per cento dell'intero Fondo; per altro verso, una quota pari al 3 per cento del Fondo è destinata dal Mibact, d'intesa con il ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur), alle scuole di ogni ordine e grado, per il "potenziamento delle competenze nel cinema, nelle tecniche e nei media di produzione e di diffusione delle immagini e dei suoni, nonché l'alfabetizzazione all'arte, alle tecniche e ai media di produzione e diffusione delle immagini, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettere c) e f), della legge 13 luglio 2015, n. 107" [6].

L'incremento delle risorse, come visto, è stato molto consistente. È evidente che tale aumento doveva essere accompagnato sia dall'adozione di misure di rafforzamento delle strutture e dei meccanismi di monitoraggio e verifica del rispetto dei limiti di spesa, sia da un giusto contemperamento tra le esigenze dell'industria cinematografica, da un lato, e della dimensione culturale del cinema e dell'audiovisivo, dall'altro. Per questa ragione, la legge n. 220 del 2016 ha introdotto importanti novità su questi aspetti.

2.2. Il potenziamento dei profili organizzativi

In secondo luogo, vi è il rafforzamento degli organi amministrativi e consultivi del ministero e di quelli operanti sul territorio nazionale, nonché degli strumenti previsti per la conservazione e la fruizione delle opere. Qui si prevedono quattro misure importanti.

La prima è l'istituzione del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo, con compiti di "consulenza e supporto nella elaborazione ed attuazione delle politiche di settore, nonché nella predisposizione di indirizzi e criteri generali relativi alla destinazione delle risorse pubbliche per il sostegno alle attività cinematografiche e dell'audiovisivo" [7]. Il Consiglio è stato nominato a marzo del 2017, dopo che a gennaio era stato approvato il decreto per regolarne il funzionamento e le incompatibilità [8]. L'organo consultivo si è così potuto esprimere su tutti gli atti attuativi della legge cinema, ivi inclusi quelli oggetto delle deleghe legislative.

La seconda misura è la razionalizzazione delle c.d. *film commission* [9]. Qui la legge ha innanzitutto fornito una definizione di tali organismi come "l'istituzione, riconosciuta da ciascuna regione o provincia autonoma, che persegue finalità di pubblico interesse nel comparto dell'industria del cinema e dell'audiovisivo e fornisce supporto e assistenza alle produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali e internazionali e, a titolo gratuito, alle amministrazioni competenti nel settore del cinema e dell'audiovisivo nel territorio di riferimento" (articolo 2, comma 1, lettera v). Poi, è stato previsto un decreto attuativo per dettare alcuni criteri sui finanziamenti, nonché istituire un coordinamento nazionale delle diverse *film commission* [10].

La terza misura è quella di aver riconosciuto l'importanza delle cineteche, sia come soggetti, sia come destinatari di specifici contributi. La legge ne fornisce una definizione come "un soggetto con personalità giuridica, sede legale e domicilio fiscale in Italia, caratterizzato dallo svolgere, secondo gli standard internazionali di riferimento del settore, attività di acquisizione, conservazione, catalogazione, restauro, studio, ricerca, fruizione e valorizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo" [11]. D'altra parte, la legge ha chiaramente conferito alla Cineteca nazionale un ruolo strategico nel sistema: il deposito di una copia, anche digitale, dell'opera presso la Cineteca è obbligatoria ai fini dell'ammissione ai benefici previsti dalla legge; il suo patrimonio filmico è di pubblico interesse; è stata costituita una rete di tutte le cineteche, con la Cineteca nazionale quale capofila [12].

La quarta misura, infine, attiene al registro delle opere cinematografiche e audiovisive, istituito dall'articolo 32 della legge. Il relativo d.p.c.m. attuativo è stato trasmesso dal ministero alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nella sua versione definitiva, a metà dicembre 2017, per essere firmato tra fine anno e inizio 2018.

Oltre a quanto previsto dalla legge, l'assetto istituzionale vede anche altri soggetti, come la nuova commissione per la classificazione delle opere cinematografiche istituita dal decreto legislativo sulla tutela dei minori; o anche l'Istituto Luce srl, vigilato dal Mibact, che supporta la direzione generale cinema in diverse attività; ma, soprattutto, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), cui competono poteri regolamentari in materia di tutela dei minori e di promozione delle opere europee.

Non è stata quindi prevista dalla riforma la costituzione di un'Agenzia o di un Centro dedicato al cinema e all'audiovisivo, come avviene in Francia. L'ordinamento italiano, sul punto, offre possibili modelli, come ad esempio le agenzie amministrative previste dal d.lgs. n. 300 del 1999. Tuttavia, Governo e Parlamento hanno ritenuto preferibile potenziare e rafforzare i compiti delle strutture esistenti - in particolare la direzione generale cinema del ministero e l'Agcom - oltre comunque a istituire, come visto, un nuovo e qualificato organismo consultivo, il Consiglio superiore (secondo il modello tradizionale del ministero, quello del Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici, poi replicato anche nel settore dello spettacolo, con la legge n. 175 del 2017). Allo stesso tempo, non è stata per ora programmata l'attribuzione delle competenze in materia di cinema e audiovisivo, attualmente divise tra il Mibact e il ministero dello Sviluppo economico, al solo Mibact, incentrato così su Cultura e Media (come in Francia).

Quanto ai profili istituzionali, infine, non può non ricordarsi che la disciplina del cinema e dell'audiovisivo è comunque materia di legislazione concorrente, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 282 del 2005, riguardante il d.lgs. n. 28 del 2004 [13]. Per questa ragione la legge n. 220 del 2016 è costruita principalmente sulle politiche di sostegno economico-finanziario, nel rispetto dell'autonomia degli ordinamenti regionali, nonché delle minoranze linguistiche. Nello specifico, l'articolo 4 della legge cinema precisa che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, secondo i rispettivi statuti e sulla base della rispettiva legislazione, da un lato, "concorrono alla promozione e alla valorizzazione delle attività cinematografiche e audiovisive", e, dall'altro lato, "valorizzano e promuovono il patrimonio artistico del cinema attraverso progetti di catalogazione, digitalizzazione e conservazione, anche a fini educativi e culturali, del patrimonio filmico e audiovisivo, anche tramite mediateche e cineteche, per la valorizzazione delle iniziative regionali e locali, anche in rete con l'archivio della Cineteca nazionale".

2.3. L'aggiornamento delle definizioni e dei requisiti per accedere ai contributi

In terzo luogo, la legge aggiorna e completa il quadro delle definizioni rilevanti nella legislazione sul cinema e sull'audiovisivo. Sotto questo profilo, oltre alle definizioni più tradizionali di opere cinematografiche e alle nuove sopra ricordate per cineteche e *film commission*, si segnalano quelle di film d'essai e di documentario [14].

In prospettiva più ampia, poi, la legge ha finalmente riconosciuto piena dignità a tutte le opere audiovisive, ivi inclusi i videogiochi, che hanno trovato anche uno specifico canale di finanziamento tramite i diversi crediti di imposta [15].

In aggiunta alle definizioni, comunque raffinate nei decreti attuativi, la legge ha previsto l'adozione di appositi decreti sia per il riconoscimento della nazionalità italiana, sia per la definizione dei parametri e requisiti per la destinazione di un'opera audiovisiva prioritariamente al pubblico per la visione nelle sale cinematografiche, sia ancora per l'individuazione dei casi di esclusione delle opere cinematografiche e audiovisive dai benefici previsti dalla legge [16]. La scelta, quindi, è stata, ove possibile, quella di limitarsi, nella legge quadro, alle definizioni strettamente indispensabili per la comprensione del testo, rinviando a successivi decreti l'eventuale specificazione, caso per caso, di ulteriori definizioni.

2.4. Il nuovo sistema di finanziamento e fiscalità

In quarto luogo, il sistema di finanziamento e fiscalità è interamente ridisegnato e costruito attorno a quattro principali canali di sostegno al settore, come chiaramente indicato dalla legge medesima nell'enunciare le tipologie di intervento, di seguito esaminate: crediti di imposta; contributi automatici; contributi selettivi; contributi per la promozione [17]. Tra le misure di finanziamento, va altresì menzionata la previsione di una Sezione speciale per l'audiovisivo del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese [18].

1. *I crediti di imposta (c.d. tax credit)*. Sono i tradizionali benefici fiscali ammessi per compensare il pagamento delle imposte, riconosciuti alle imprese di produzione [19], distribuzione [20], dell'esercizio cinematografico e per le industrie tecniche e di post-produzione [21], per il potenziamento dell'offerta cinematografica [22], per l'attrazione in Italia di investimenti cinematografici e audiovisivi [23] e per le imprese non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo (*tax credit* c.d. esterno) [24]. Rispetto alla disciplina previgente, la legge n. 220 del 2016 modula direttamente le aliquote in numerosi casi, al fine di assicurare maggiore efficacia alla misura: basti citare il caso del *tax credit* per la distribuzione, per il quale già legge individua le ipotesi di beneficio al 40 per cento (dei costi) rispetto alla forbice 15-40 per cento; oppure

quello del *tax credit* esterno, riconosciuto fino al 30 per cento (dei costi), ma elevato al 40 per cento qualora si tratti di opere beneficiarie dei contributi selettivi.

2. *I contributi automatici*. Tali contributi sono erogati a ciascuna impresa sulla base di parametri oggettivi, relativi alle opere cinematografiche e audiovisive precedentemente prodotte ovvero distribuite (ad esempio, per il cinema, si tiene conto degli incassi ottenuti in sale dai film realizzati, anche in relazione al rapporto fra gli incassi ottenuti e i relativi costi di produzione e distribuzione, dei ricavi derivanti dallo sfruttamento dei diritti attraverso tutte le piattaforme di diffusione, in Italia e all'estero, della partecipazione e del conseguimento di riconoscimenti in rassegne e concorsi internazionali) [25].

3. *I contributi c.d. selettivi*. Tali contributi sono erogati per la scrittura, lo sviluppo, la produzione e la distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive, destinati prioritariamente alle opere cinematografiche e in particolare alle opere prime e seconde ovvero alle opere realizzate da giovani autori ovvero ai film difficili realizzati con modeste risorse finanziarie ovvero alle opere di particolare qualità artistica, nonché alle opere che siano sostenute e su cui convergono contributi di più aziende [26].

4. *I contributi per la promozione*. Questi contributi sono erogati per il finanziamento di iniziative e manifestazioni finalizzate a favorire lo sviluppo della cultura cinematografica e audiovisiva in Italia. Oltre agli interventi a favore delle scuole prima menzionati (cui è destinato il 3 per cento del Fondo), vi sono iniziative dirette a promuovere le attività di internazionalizzazione del settore, promuovere, anche a fini turistici, l'immagine dell'Italia attraverso il cinema e l'audiovisivo; sostenere la realizzazione di festival, rassegne e premi di rilevanza nazionale ed internazionale; promuovere le attività di conservazione, restauro e fruizione del patrimonio cinematografico e audiovisivo, anche con riguardo alle attività svolte dalle cineteche; sostenere la programmazione di film d'essai ovvero di ricerca e sperimentazione, nonché l'attività di diffusione della cultura cinematografica svolta dalle associazioni nazionali di cultura cinematografica, dalle sale delle comunità ecclesiali e religiose e dai circoli di cultura cinematografica; sostenere ulteriori attività finalizzate allo sviluppo del cinema e dell'audiovisivo sul piano artistico, culturale, tecnico ed economico ovvero finalizzate alla crescita economica, culturale, civile, all'integrazione sociale e alle relazioni interculturali mediante l'utilizzo del cinema e dell'audiovisivo, anche attraverso le proprie strutture e anche in accordo e in collaborazione con il Miur, con il ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, con il ministero dello Sviluppo economico, con il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e con altri soggetti pubblici e privati, nonché per la realizzazione di indagini, studi, ricerche e valutazioni di impatto economico, industriale e occupazionale delle misure di cui alla presente legge, ovvero di supporto alle politiche pubbliche nel settore cinematografico e audiovisivo [27]. Rientrano tra i contributi per la promozione anche quelli erogati ad enti nazionali, come la Biennale di Venezia [28].

Nel regolare queste quattro tipologie di sostegno, la legge è intervenuta secondo diverse modalità, tutte volte a massimizzare l'efficacia delle misure previste in termini sia di destinatari, sia di monitoraggio. Tali disposizioni riguardano quindi, tra l'altro, le procedure di riconoscimento dei benefici, l'equilibrio tra dimensione economica e dimensione artistico-culturale delle opere finanziate, l'attenzione verso le piccole imprese, il perfezionamento dei meccanismi fiscali e di controllo dei limiti di spesa.

Così, innanzitutto, la legge ha ridotto il più possibile la discrezionalità del ministero nel decidere o meno circa l'erogazione dei contributi. Ciò ha portato a sopprimere le commissioni di valutazione, sostituite da cinque esperti di chiara fama cui spetterà valutare le richieste di contributi selettivi, nonché a puntare in misura significativa su incentivi fiscali e contributi c.d. automatici.

La legge, poi, ha corretto alcuni automatismi previsti dal regime previgente, ad esempio collegando la erogazione dei contributi automatici, come visto, non solo all'incasso, ma anche ai risultati culturali e artistici ottenuti dalle opere. In aggiunta, per evitare che lo strumento del credito di imposta potesse andare ad esclusivo beneficio delle grandi imprese a discapito delle piccole, le quali possono anche non avere la capienza necessaria per poter usare il credito loro riconosciuto, la legge ha previsto la possibilità di cessione del credito di imposta a istituti bancari o anche all'Istituto del credito sportivo [29].

Inoltre, gli interventi sono stati modulati, sia con riguardo alle diverse aliquote minime e massime, sia quanto alla dimensione economica delle imprese, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse. Di qui la particolare attenzione per i produttori o distributori c.d. indipendenti - in quanto non collegati ad emittenti televisive - con il riconoscimento dell'aliquota massima rispetto ai non indipendenti. O anche il favore verso gli esercizi cinematografici nei piccoli comuni. O ancora l'attenzione verso le stagioni di uscita in sala, così da migliorare la distribuzione delle opere nel corso di tutto l'anno e potenziare l'offerta cinematografica.

La legge ha correttamente richiamato, per i decreti attuativi, la necessità di assicurare "modalità atte a garantire che ciascun beneficio sia concesso nel limite massimo dell'importo complessivamente stanziato, nonché le modalità dei controlli e i casi di revoca e decadenza" [30]. Si segnala, altresì, l'aver previsto che il ministero debba predisporre e trasmettere alle Camere, entro il 30 settembre di ciascun anno, una relazione annuale "sullo stato di attuazione degli interventi di cui alla presente legge, con particolare riferimento all'impatto economico, industriale e occupazionale e all'efficacia delle agevolazioni tributarie ivi previste, comprensiva di una valutazione delle politiche di sostegno del settore cinematografico e audiovisivo mediante incentivi tributari" [31].

Occorre comunque ricordare che l'intera normativa del sostegno al cinema e all'audiovisivo va necessariamente considerata nell'ambito della disciplina europea degli aiuti di Stato [32]. L'UE, come noto, ha ritenuto compatibili i finanziamenti al settore, nel rispetto di determinate condizioni, ad esempio in materia di riconoscimento della nazionalità o limitazione dell'intensità degli aiuti in relazione all'essere o meno un'opera in grado di attrarre risorse finanziarie.

I decreti attuativi delle quattro tipologie di contributi sono stati tutti adottati nel mese di agosto 2016 [33]; alcuni sono in

attesa dell'approvazione da parte della Commissione europea, mentre altri, come quelli sui crediti di imposta per il cinema e l'audiovisivo, l'hanno ottenuta a dicembre 2017. I testi hanno attuato le disposizioni previste dalla legge n. 220 del 2016 con l'intento di mantenere un giusto equilibrio tra le esigenze di mercato e la necessità tanto di sostenere le micro, piccole e medio imprese, quanto di promuovere lo sviluppo della cultura. Rispondono a questa necessità, ad esempio, la fissazione di massimali per singola impresa, così come la individuazione di tetti differenti a seconda della natura indipendente o meno del produttore o del distributore o nel caso di imprese non europee. Altre novità si riferiscono più strettamente ai meccanismi di monitoraggio della spesa, come ad esempio la previsione, per i crediti di imposta, di "finestre" di apertura per la presentazione delle istanze. Inoltre, sono stati previsti numerosi accorgimenti sia per favorire la puntualità dei pagamenti - in particolare agli autori, collegando il credito di imposta per lo sviluppo con quello sulla produzione, ad esempio - sia per scongiurare fenomeni elusivi, ad esempio nel *tax credit* esterno.

2.5. *Gli interventi straordinari*

In quinto luogo, oltre agli ordinari canali di finanziamento, la legge ha previsto alcune misure dirette a potenziare sia l'offerta cinematografica, sia la digitalizzazione delle opere, mediante la previsione di due appositi piani straordinari.

Il primo è il piano sale, con dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, di 20 milioni di euro per l'anno 2020 e di 10 milioni di euro per l'anno 2021, per la concessione di contributi a fondo perduto, ovvero contributi in conto interessi sui mutui o locazioni finanziarie, finalizzati al potenziamento del circuito delle sale cinematografiche, creazione di nuove e riqualificazione di quelle esistenti [34].

Il secondo è il piano digitalizzazione, con dotazione di 10 milioni annui per il 2017, il 2018 e il 2019, per la concessione di contributi a fondo perduto ovvero finanziamenti agevolati, finalizzati alla digitalizzazione delle opere audiovisive e cinematografiche [35].

L'attenzione verso le sale cinematografiche, peraltro, è confermata, oltre che dal Piano straordinario e dagli incentivi a regime, dalle misure previste dalla legge per la valorizzazione delle sale storiche, con particolare riferimento all'interesse culturale di cui esse possono essere portatrici [36]. E proprio per rafforzare la tutela delle sale storiche, la legge n. 220 del 2016 ha previsto anche che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano "possono introdurre previsioni dirette a determinare la non modificabilità della destinazione d'uso" di tali sale, sulla base di un'apposita intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [37]. Tali misure, del resto, erano state precedute dalla [Direttiva del ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo 26 agosto 2014](#), concernente le sale storiche, ossia quelle già dichiarate di interesse culturale e quelle che rivestono significativi riferimenti con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura del nostro Paese e quelle esistenti almeno dal 1° gennaio 1980.

Tutto questo dovrebbe anche rendere la dichiarazione di interesse culturale per le sale cinematografiche più agevole rispetto a quanto avvenuto sino ad oggi, così da evitare, auspicabilmente, le tormentate vicende del Cinema America a Roma [38].

3. Il completamento della riforma: i tre decreti legislativi

La legge, come anticipato, ha anche previsto tre deleghe legislative - tutte attuate entro il termine di 12 mesi stabilito dalla legge n. 220 del 2016 - in materia rispettivamente di tutela dei minori, promozione delle opere europee, lavoro.

Su ognuno di questi temi, la legge ha stabilito criteri di delega ambiziosi e fortemente innovativi, con i seguenti obiettivi: la fine della censura, ossia del sistema di revisione cinematografica e nulla osta vigente dal 1961; il riconoscimento e la classificazioni delle professioni nel settore; il miglioramento dell'efficacia e della trasparenza del sistema di promozione delle opere europee mediante obblighi di programmazione e di investimento da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi.

Si tratta di tre questioni centrali per assicurare il completamento della riforma e per tale ragioni ad essi è dedicata una autonoma trattazione.

Quanto invece all'iter dei decreti legislativi, i tre schemi sono stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri in data 2 ottobre 2017. Successivamente, si sono espressi la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, cui si rinvia anche per la ricchezza e la completezza della ricostruzione delle questioni connesse a ciascuno dei tre decreti [39]; le commissioni parlamentari competenti per materia. I decreti sono stati poi approvati in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 22 novembre 2017, per essere poi firmati dal Capo dello Stato il 7 dicembre 2017.

3.1. *La fine della censura*

La delega di cui all'articolo 33 della legge n. 220 del 2016 riguarda la riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive.

I principi ispiratori della delega sono la libertà e la responsabilità degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo e dei "principali agenti educativi", tra i quali, in primo luogo, la famiglia. La delega chiedeva espressamente di sostituire le procedure vigenti con un "meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato all'effettività della tutela dei minori".

Il decreto ha così innovato un sistema risalente agli anni Sessanta del XX secolo, costruito sulla legge n. 161 del 1962 e sul relativo regolamento attuativo, d.P.R. n. 2029 del 1963 [40]. In tale sistema, ogni film doveva ottenere, prima della

proiezione in pubblico, un apposito nulla osta dalla direzione generale cinema del Mibact, previo parere della commissione per la revisione cinematografica (composta da 63 membri, suddivisi in 7 sottocommissioni) [41]. La commissione poteva: approvare la diffusione del film per tutti o imporre divieti di visione ai minori di anni 14 o 18; negare il nulla osta, se l'opera offende il "buon costume" (il che non avveniva ormai da diverso tempo); sospendere l'emissione del parere, invitando il richiedente a sopprimere o a modificare singole scene o sequenze o battute (ipotesi frequente) [42].

Il nuovo sistema disegnato dal decreto è maggiormente flessibile e anche più in linea con quanto avviene negli altri Paesi europei. Il decreto, in particolare:

- a) abolisce la "censura" dell'opera, sopprimendo anche la possibilità di chiedere tagli o modifiche della pellicola;
- b) definisce un sistema di classificazione e di accesso in sala più flessibile, responsabilizzando anche i genitori o chi esercita la responsabilità genitoriale;
- c) istituisce la nuova commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, in sostituzione delle attuali 7 commissioni per la revisione cinematografica, con un numero ridotto dei componenti (49 più il presidente, rispetto a 63), ferme restando l'elevata qualificazione e la varietà dei profili rappresentati;
- d) introduce il principio di responsabilizzazione degli operatori, che debbono classificare l'opera e sottoporla alla verifica della nuova commissione per la classificazione;
- e) semplifica la procedura di classificazione dei trailer e per i festival;
- f) migliora le forme di pubblicità e avviso, prevedendo anche la apposizione di icone e simboli guida per allertare il pubblico di determinati contenuti (violenza, armi, sesso, ecc.);
- g) mantiene un potere di indirizzo e, soprattutto, di verifica e di sanzione, da parte dello Stato.

Secondo la nuova disciplina, le opere cinematografiche, ivi inclusi gli spot pubblicitari destinati alle sale cinematografiche, saranno classificate dagli operatori nel settore cinematografico, intesi come produttore, distributore o da chi ne abbia titolo (in quanto titolare dei diritti di sfruttamento delle opere per le sale cinematografiche).

Le categorie sono 4: a) opere per tutti; b) opere non adatte ai minori di anni 6; c) opere vietate ai minori di anni 14; d) opere vietate ai minori di anni 18. Il decreto stabilisce che, per i film vietati ai minori di anni 14 o 18, può essere consentito l'accesso in sala di un minore che abbia compiuto rispettivamente almeno 12 o 16 anni, nel caso in cui esso sia accompagnato da un genitore (o da chi eserciti la responsabilità genitoriale). Tale meccanismo di flessibilità, di fatto, introduce una ulteriore categoria, ossia quella del minore accompagnato, vigente in diversi Paesi.

Gli operatori assegnano la classificazione all'opera e ne inviano una copia alla direzione generale cinema del Mibact almeno venti giorni prima della data della prima proiezione in sala dell'opera, al fine di sottoporla alla verifica da parte della commissione. Quest'ultima può confermare o modificare la classificazione assegnata dall'operatore del settore cinematografico, il quale può chiedere comunque il riesame. Se la commissione non si è espressa entro venti giorni dalla ricezione dell'opera, l'opera può uscire in sala; resta fermo, però, che la commissione dovrà comunque pronunciarsi. Contro la decisione della commissione, è possibile presentare reclamo e, ove questo non avesse buon esito, ricorso al giudice amministrativo.

La classificazione va comunicata in modo chiaro ed evidente su tutti i materiali pubblicitari, anche on-line, relativi all'opera, anche attraverso l'utilizzo di un apposito sistema di icone, che saranno definite dalla direzione generale cinema, sentito il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo. Misure analoghe sono attuate in molti altri Paesi europei: nei Paesi Bassi, ad esempio, esiste addirittura un software in grado di attribuire automaticamente le giuste icone a una determinata opera.

Il decreto stabilisce quindi una serie di obblighi per gli operatori e per gli esercenti, cui spetta anche il controllo dell'accesso in sala. A detti obblighi, corrisponde un adeguato sistema sanzionatorio, anch'esso aggiornato. Sono previste anche sanzioni di tipo reputazionale, con pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori sul sito Internet della direzione generale cinema. Per le modalità di accertamento e comminazione delle sanzioni si rinvia alla disciplina generale della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'Autorità competente per il procedimento sanzionatorio resta, come già avveniva nel sistema della revisione cinematografica, la Prefettura.

Infine, il decreto prevede un apposito regolamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (entro centoventi giorni dalla pubblicazione del decreto, sentito il Mibact) per disciplinare la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi (anche ispirandosi al sistema di classificazione consultivo generale per i giochi e i software, denominato Pegi).

La nuova disciplina della classificazione delle opere cinematografiche (e della tutela dei minori) presenta dunque importanti novità, che consentono di superare la logica della censura risalente al 1961 e di allineare l'Italia agli altri Paesi, che presentano tutti un'ampia varietà nella classificazione delle opere. Anche se, è bene puntualizzare, si tratta essenzialmente di una abolizione più di natura ideologica, visto il ridottissimo numero di opere che non hanno ottenuto il nulla osta; più rilevante, in termini di impatto concreto, è l'eliminazione della possibilità di chiedere modifiche o tagli all'opera. Sarà poi interessante verificare a regime il funzionamento del nuovo meccanismo di auto-classificazione e di responsabilizzazione degli operatori. Ciò anche con riguardo alla eventuale contenzioso che dovesse sorgere in materia, ricordando che sulla classificazione delle opere è rimasta - come era per la revisione cinematografica - la giurisdizione di merito del giudice amministrativo [43]. E, da questo punto di vista, muta il percorso che potrebbe determinare possibili ricorsi, in quanto

comunque la proposta di classificazione è innanzitutto compiuta dall'operatore e spetta alla commissione eventualmente modificarla, in sede di verifica (il che dovrebbe rendere, in astratto, meno probabile che si verificano episodi come quello relativo al film *Pulp Fiction* di Quentin Tarantino, che ottenne il nulla osta come film vietato ai minori di 18 anni, confermato in primo grado dal Tar Lazio, ma poi ridotto a vietato ai minori di 14 anni dal Consiglio di Stato [44]).

3.2. Il riconoscimento delle professioni nei settori del cinema e dell'audiovisivo

La delega di cui all'articolo 35 della legge n. 220 del 2016 ha ad oggetto "il riordino e l'introduzione di norme che, in armonia e coerenza con le disposizioni vigenti e con i principi e le finalità di cui alla legge 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *jobs act*), in quanto compatibili, 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".

In fase di istruttoria, si legge nella relazione illustrativa, il Mibact, d'intesa con il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha consultato le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli operatori del settore del cinema e dell'audiovisivo. I settori dello spettacolo e del cinema tradizionalmente godono di particolari deroghe in tema di lavoro, giustificate dalle proprie peculiarità organizzative (basti pensare, ad esempio, alla tempistica di una produzione cinematografica). Tali deroghe sono frutto anche della recente riforma della complessiva materia del lavoro realizzata con la legge n. 183 del 2014 e con i relativi decreti attuativi.

Il decreto, perciò, si è limitato a intervenire su tre temi.

Il primo attiene al numero di contratti a tempo determinato, eliminando, per le produzioni audiovisive, il tetto del 20 per cento del rapporto tra tali contratti e quelli a tempo indeterminato.

Il secondo tema riguarda l'apprendistato professionalizzante, per il quale sono riconosciute alcune deroghe ove applicato al cinema e all'audiovisivo, in relazione alla specificità di tali settori (si pensi ai cicli stagionali o ai tempi delle riprese).

Il terzo tema, più complesso, è la classificazione delle professioni, per la quale si prevede un apposito regolamento governativo, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, per realizzare una classificazione nazionale delle professioni artistiche e tecniche del settore cinematografico e audiovisivo. La classificazione terrà conto del decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Miur, del 30 giugno 2015, che ha dettato regole generali in materia di qualificazioni professionali [45].

Il risultato della riforma, perciò, potrà essere quello di vedere finalmente riconosciute le specificità delle professioni nel settore del cinema e dell'audiovisivo, con riferimento a tutte le fasi della produzione delle opere, dalla creazione e dallo sviluppo sino all'esercizio, e di definire un quadro di riferimento uniforme e valido sull'intero territorio nazionale.

3.3. La promozione delle opere audiovisive europee

Il terzo e ultimo decreto legislativo riforma le norme in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, attuando la delega prevista dall'articolo 34 della legge n. 220 del 2016, nel rispetto della normativa europea (Direttiva Servizi Media Audiovisivi 2010/13/UE, in corso di revisione).

La delega aveva chiesto, tra l'altro, di introdurre procedure più trasparenti ed efficaci in materia di obblighi di investimento e programmazione di opere italiane ed europee. Ciò in quanto la disciplina prevista dal d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Tusmar), ha determinato numerosi problemi in fase applicativa, come evidenziato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) in una apposita indagine conoscitiva (Allegato A alla Delibera n. 582/15/CONS).

Il nuovo decreto tratta quindi in modo sistematico la disciplina della promozione delle opere europee, regolando in modo innovativo e articolato gli obblighi di messa in onda e di investimento (in acquisto, pre-acquisto e produzione di opere) da parte dei fornitori di servizi media-audiovisivi, sia lineari (ossia le tradizionali emittenti televisive), sia non lineari o a richiesta (come per esempio Netflix oppure i servizi *on demand* delle emittenti). L'obiettivo delle misure di promozione, nello specifico, è quello di coinvolgere i fornitori di servizi media e audiovisivi nella produzione di opere, assicurando ai produttori indipendenti adeguate risorse e soprattutto adeguato spazio in TV (o in altre piattaforme) in termini di programmazione. È chiara perciò la responsabilità delle emittenti nel favorire uno sviluppo virtuoso di tutto il settore e il sistema delle quote di obblighi costituisce, sotto questo aspetto, una opportunità.

Le novità introdotte dal decreto riguardano sei principali aspetti, di seguito esaminati: 1) la definizione di produttore indipendente; 2) le quote di obblighi di programmazione e di investimento; 3) gli obblighi per i fornitori di servizi media audiovisivi a richiesta; 4) il ruolo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom); 5) i regolamenti ministeriali attuativi, con particolare riferimento alla definizione di opere di espressione originale italiana; 6) le sanzioni.

La complessità di questi argomenti richiede una trattazione più articolata rispetto a quanto avvenuto per gli altri due decreti legislativi.

1. La definizione di produttore indipendente. Innanzitutto, il decreto riformula la definizione di produttore indipendente, in linea con l'esigenza espressa dalla legge n. 220 del 2016 di adeguare la nozione al nuovo contesto del mercato audiovisivo. Oltre ai requisiti già previsti dalla normativa previgente (assenza di controllo di o collegamento con emittenti e produzione al di sotto del 90 per cento per una sola emittente), è ora richiesta anche la titolarità di diritti secondari (per esempio i diritti televisivi su un'opera cinematografica).

La nuova definizione di produttore indipendente, per un verso, favorisce dinamiche virtuose volte a considerare la disponibilità di una *library* di diritti secondari come elemento fondamentale per la identificazione di un produttore indipendente; per altro verso, consente di non far rientrare in tale categoria anche i soggetti collegati a o controllati da fornitori c.d. a richiesta, quali Netflix o Amazon.

2. *Le quote di obblighi di programmazione e di investimento.* Con riferimento agli obblighi di programmazione e di investimento, il decreto prevede, in linea con quanto stabilito dalla direttiva 2010/13/UE, una gradualità scandita in più anni - con una moratoria totale per il 2018 - per l'entrata a regime delle nuove quote minime per la promozione di opere europee.

Quanto agli obblighi di programmazione, il nuovo impianto è mutuato dal sistema francese che, sin dagli anni Ottanta, è uno tra gli esempi più virtuosi in materia di promozione di opere europee e di espressione originale nazionale. Innanzitutto, la quota generale di riserva prevista per le opere europee - ossia la maggior parte del tempo di trasmissione escluso il tempo destinato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite - è innalzata al 55 per cento per tutti gli operatori per il 2019 e al 60%, come in Francia, a partire dal 2020. Inoltre, a decorrere dal 2019, è introdotta una sotto quota di diffusione riservata alle opere di espressione originale italiana, ovunque prodotte, pari almeno alla metà della quota prevista per le opere europee, per la Rai, e per almeno 1/3 per le altre emittenti (come in Spagna; in Francia sono i 2/3). Infine, nella fascia oraria 18-23, una quota del tempo settimanale di diffusione è riservata a opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione o documentari originali o altre opere di alto contenuto scientifico o culturale (incluse le edizioni televisive di opere teatrali) di espressione originale italiana pari al 12% (di cui la metà solo per opere cinematografiche, per la Rai) e al 6% per gli altri fornitori di servizi media audiovisivi lineari (in Francia è il 60% opere europee e i 2/3 opere francesi, come nel resto della giornata). Proprio la fascia oraria 18-23 è stata oggetto di forti critiche da parte delle emittenti, che hanno lamentato una limitazione della propria libertà editoriale (un rilievo in vero ritenuto non fondato dal Consiglio di Stato in sede di parere, tenuto anche conto della varietà delle tipologie delle opere considerate).

Quanto agli obblighi di investimento, sono confermate le basi per il calcolo degli investimenti, ossia i ricavi annui complessivi per la Rai e gli introiti netti annui per altre emittenti. Aumentano, sempre con gradualità negli anni, le quote di investimento [46]. Cresce anche la sotto quota riservata alle opere cinematografiche di espressione originale italiana [47]. Si prevedono, inoltre, le modalità contrattuali di assolvimento agli obblighi: pre-acquisto, acquisto e produzione; è quindi eliminata la troppo generica modalità tecnica del "finanziamento" e si rinvia, per le ulteriori specifiche, ad un regolamento dell'Autorità. Nel decreto, infine, è meglio definito anche il meccanismo delle deroghe, basato sulla presenza di palinsesti e reti telematici.

3. *Gli obblighi per i fornitori di servizi media audiovisivi a richiesta.* Il nuovo articolo 44-*quater* del Tusmar, previsto dall'articolo 2 del decreto, disciplina gli obblighi a carico dei fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta soggetti alla giurisdizione italiana.

La legge fissa obblighi minimi di programmazione di opere audiovisive europee (almeno il 30% del catalogo) e di investimento (almeno il 20% degli introiti netti annui generati in Italia, ossia un importo superiore a quello del 15% previsto per le altre emittenti) [48].

Un apposito regolamento dell'Agcom, adottato nel rispetto delle disposizioni, in quanto compatibili, previste per i fornitori di servizi media audiovisivi lineari, dovrà poi stabilire che il rispetto degli obblighi di programmazione sia assicurato attraverso diversi strumenti, quali, ad esempio, la previsione di una sezione dedicata nella pagina principale di accesso o di una specifica categoria per la ricerca delle opere in catalogo e l'uso di una quota di opere europee nelle campagne pubblicitarie o di promozione. Ciò indipendentemente dagli eventuali mezzi usati per personalizzare i profili degli utenti.

Questi interventi sugli obblighi dei fornitori di servizi media e audiovisivi a richiesta pongono l'Italia all'avanguardia rispetto agli altri Paesi UE. Si tratta di misure importanti, che dovranno contribuire a riequilibrare le posizioni dei diversi operatori. Resta tuttavia evidente che l'impatto degli obblighi di programmazione su fornitori a richiesta è diverso da quello prodotto sulle emittenti che hanno un palinsesto. Così come molti fornitori di servizi a richiesta hanno un bilancio molto esiguo in Italia rispetto a quello della casa madre, con la conseguenza che la quota di obblighi di investimento sarà contenuta. È quindi essenziale che il previsto regolamento attuativo dell'Agcom ponga limiti certi ed efficaci, al fine di ridurre il più possibile eventuali vantaggi concorrenziali che i fornitori dei servizi media e audiovisivi a richiesta potrebbero trarre proprio dalla applicazione degli obblighi. Anche se, è bene precisarlo, gli obblighi di programmazione e di investimento non sono misure sanzionatorie, bensì imprescindibile strumento per innescare dinamiche virtuose nella produzione delle opere.

4. *Il ruolo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom).* Il nuovo articolo 44-*quinquies* del Tusmar disciplina le attività di competenza dell'Agcom, cui spetta l'emanazione di un regolamento per la disciplina tecnica sulle modalità di assolvimento degli obblighi. Il ruolo dell'Agcom è quindi rafforzato dal decreto, che definisce in modo più circostanziato i suoi compiti al fine di rendere più trasparente e più efficace il sistema degli obblighi di programmazione e di investimento. Sono altresì potenziati i poteri di controllo e gli obblighi di informazione al Parlamento.

5. *I regolamenti ministeriali attuativi e la definizione di opere di espressione originale italiana.* Il nuovo articolo 44-*sexies* del Tusmar prevede che con uno o più regolamenti dei ministri dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo e dello Sviluppo economico siano dettate disposizioni applicative in merito alle opere di espressione originale italiana, ovunque prodotte (quindi non solo in Italia). Gli elementi qualificanti per la definizione di espressione originale italiana sono la cultura, la storia, la identità, la creatività, la lingua ovvero i luoghi. Quindi non solo la lingua, elemento oggi dirimente (per esempio, con il nuovo decreto il film *Il racconto dei racconti*, girato in lingua inglese, potrà essere considerato opera di espressione originale italiana).

I regolamenti possono poi prevedere ulteriori sotto quote a favore di particolari tipologie di opere, con specifico riferimento alle opere recenti e alle opere cinematografiche. Secondo quanto aveva suggerito l'Agcom nell'indagine conoscitiva, poi, nel caso di opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione o documentari originali di espressione originale italiana prodotte da produttori indipendenti, i regolamenti prevedono che gli obblighi di investimento siano assolti attraverso l'acquisto, il pre-acquisto o la co-produzione. Questa scelta mira, in coerenza con la nuova definizione di produttore indipendente, a favorire la progressiva formazione di *libraries* per i produttori indipendenti. Anche queste sono misure importanti per favorire dinamiche virtuose: basti pensare che, in altri Paesi, ad esempio nel Regno Unito, sono previste soluzioni anche più stringenti per assicurare la giusta ripartizione dei diritti tra le parti, nello specifico tra *broadcaster* e produttori indipendenti [49].

6. *Le sanzioni.* L'articolo 3 del decreto legislativo inasprisce le sanzioni applicabili in caso di violazione degli obblighi, modificando opportunamente l'articolo 51, comma 2, lettera d), del Tusmar. Sono ora previste sanzioni da 100.000 a 5.000.000 euro, ovvero fino all'1 per cento del fatturato, quando il valore di tale percentuale è superiore a 5 milioni di euro [50]; in precedenza, erano da appena 10.329 euro ad appena 258.228 euro. L'entità della eventuale sanzione da comminare - il cui minimo è 100.000 euro - sarà valutata dall'Agcom a séguito di un procedimento in cui è garantito il contraddittorio, nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza. Così come sono previsti meccanismi di flessibilità e di possibile recupero delle parti di obblighi eventualmente non assolte nell'anno.

Il nuovo decreto detta, dunque, una disciplina molto articolata e ben più rigorosa rispetto a quella previgente. La consultazione con gli operatori, insieme con i pareri delle commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato, hanno prodotto un testo attento alle diverse esigenze (di produttori e operatori, emittenti, regolatori, pubblico) e tale da raggiungere un buon punto di equilibrio tra le diverse posizioni.

Tutto ciò dovrebbe, al contempo, assicurare risultati più efficaci e virtuosi nella promozione delle opere europee e italiane e garantire un incremento degli investimenti [51]. Le forti resistenze delle emittenti televisive verso la riforma della disciplina - ben sintetizzate e in larga parte sconfessate dal parere del Consiglio di Stato sullo schema del provvedimento - mostrano le difficoltà di modificare moduli e comportamenti di mercato ormai consolidati, orientati prevalentemente alla massimizzazione di vantaggi presenti senza considerare la potenziale redditività - non volendosi assumere rischi - di investimenti a medio-lungo termine su produzioni anche di qualità.

4. Verso un diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo?

Sono stati qui ricostruiti i principi ispiratori e le linee di intervento della legge n. 220 del 2016 e della sua attuazione, così come si sono esaminate le novità introdotte con i tre decreti legislativi. Si tratta, come visto, di una riforma organica di cui l'intervento sulla promozione delle opere europee rappresenta l'ultimo tassello per favorire investimenti nel settore del cinema e dell'audiovisivo.

La legge n. 220 del 2016, dunque, ha assicurato un significativo incremento delle risorse, un nuovo assetto dei finanziamenti e degli incentivi, un affinamento delle misure di sostegno per operatori indipendenti, un perfezionamento dei meccanismi di monitoraggio e controllo. I non pochi atti attuativi previsti dalla legge sono stati tutti adottati, garantendo così l'entrata a regime del nuovo sistema. Nel 2018 sarà la volta del nuovo regime di classificazione delle opere, delle nuove regole per la promozione delle opere europee e dell'avvio del percorso per il riconoscimento delle professioni nel settore.

Con la legge n. 220 del 2016, inoltre, sono state corrette alcune "storture" del passato, come ad esempio il fatto che i risultati ottenuti fossero misurati solo in base agli incassi, così come è stata fortemente ridotta la discrezionalità prima attribuita al ministero per il riconoscimento dei benefici. Proprio tali caratteristiche del sistema precedente avevano suscitato aspre critiche verso le politiche di sostegno del settore; questi rilievi però non possono essere mossi contro la legge n. 220 del 2016 che, in linea con quanto avviene negli altri Paesi europei, ha costruito un avanzato sistema di finanziamento e fiscalità. Il perfezionamento degli strumenti di monitoraggio dei limiti di spesa, inoltre, permette di garantire modalità virtuose di erogazione dei benefici nei limiti delle risorse stanziare.

In prospettiva più ampia, poi, la riforma del settore cinematografico e audiovisivo mette in luce i tratti fondamentali di un diritto emergente, dedicato a questo ambito. Un diritto connotato da elementi pubblicistici e da altri privatistici. Diviene quindi importante identificare i caratteri essenziali di questo diritto e le problematiche che vi si riscontrano. Di seguito un primo tentativo, compiuto senza pretese di esaustività, ma con l'intento di delineare alcune possibili aree di approfondimento.

Il diritto del cinema e dell'audiovisivo presenta, innanzitutto, rilevanti profili di interesse costituzionale. I temi vanno dalla libertà di espressione e dal pluralismo al riparto delle potestà legislative tra lo Stato e le regioni. Su questi aspetti, come visto, la riforma è intervenuta sempre con cautela, al fine di evitare inutili contrasti: basti pensare alle soluzioni trovate per la tutela dei minori, in base alle quali sono i genitori che sceglieranno se fare uso della cripto-categoria dei minori accompagnati. Sempre rilievo costituzionale ha la tematica delle fonti della disciplina, specialmente con riguardo al finanziamento e alla fiscalità e all'uso - in questo caso certamente opportuno - di decreti non aventi natura regolamentare.

Vanno evidenziati, poi, i profili di diritto europeo, relativi alla disciplina degli aiuti di stato e alla compatibilità delle misure di sostegno al cinema e all'audiovisivo con tale normativa. Anche qui le problematiche non mancano, ad esempio con riguardo alla definizione di corretti limiti per l'intensità di aiuto, inevitabilmente soggetti anche ai condizionamenti determinati dalle necessità di innovazione e adeguamento tecnologico: basti menzionare il caso del parametro dell'uscita in sala, non adattabile alle produzioni dei fornitori di servizi media e audiovisivi non lineari (come Netflix).

Il diritto del cinema e dell'audiovisivo racchiude senz'altro anche elementi di diritto pubblico dell'economia, di contabilità di

Stato e di diritto tributario e fiscale, con riferimento al sistema di finanziamento e fiscalità. Qui le questioni attengono, ad esempio, alle peculiarità del nuovo Fondo per lo sviluppo degli investimenti e del cinema e audiovisivo e agli innovativi meccanismi per la sua parametrizzazione; così come la regolazione dei crediti di imposta e degli altri contributi offre spunti di notevole interesse per l'analisi delle politiche pubbliche e del loro impatto. Valutazione di impatto degli investimenti, monitoraggio dei limiti di spesa, ruolo dell'Agcom sono ulteriori aspetti meritevoli di approfondimento.

Numerosi, inoltre, sono i profili di diritto amministrativo in senso stretto, concernenti tutte le questioni organizzative e procedurali, con particolare riferimento alla classificazione delle opere, alle richieste di contributi, all'attività di regolazione e di vigilanza da parte del ministero e dell'Agcom. Le questioni che emergono sono di ampia portata e vanno dalla natura delle valutazioni compiute e al relativo controllo giurisdizionale, sino ai limiti dei poteri regolamentari e ispettivi da parte della pubblica amministrazione.

Oltre ai profili più marcatamente pubblicistici ora evidenziati, vi sono però importanti aspetti anche di diritto civile, commerciale e industriale, se si considerano le dinamiche contrattuali che comunque assumono rilievo nelle attività di valutazione dei progetti e di erogazione dei contributi, senza tralasciare l'importanza di tale ambito nella disciplina di promozione delle opere europee, che ora demanda espressamente ai regolamenti ministeriali attuativi il compito di meglio precisare anche le modalità contrattuali per l'assolvimento degli obblighi. A tutto ciò si aggiunge il regime dei diritti sulle opere, inclusi quelli secondari.

Vi sono, infine, i profili giuslavoristici, evidenziati dall'apposito decreto legislativo in materia. E qui assume interesse sia il rapporto tra disciplina nazionale e discipline regionali, sia anche il regime di tutela previsto per i lavoratori, anche in considerazione delle frequenti asimmetrie che si verificano nelle posizioni contrattuali. Peraltro, le specificità del settore cinema e audiovisivo sono rintracciabili in modo analogo nell'intero settore dello spettacolo.

In conclusione, l'analisi della riforma attuata nel 2016-2017 ha mostrato, innanzitutto, che le premesse per garantire un importante sostegno al settore cinematografico e audiovisivo in Italia non mancano. Sarà ora importante controllare e valutare annualmente l'impatto della riforma realizzata dalla legge n. 220 del 2016, anche nella prospettiva di adottare, ove necessario, gli opportuni correttivi. Allo stesso tempo, l'azione riformatrice realizzata dalla legge cinema e dai suoi decreti attuativi consente di avere finalmente una lettura sistematica del diritto del cinema e dell'audiovisivo, che appare ora molto più ricco nei contenuti e meglio definito nei suoi tratti essenziali. Il che potrà auspicabilmente incrementare anche la produzione scientifica dedicata a queste tematiche, in vero scarna fino a oggi, soprattutto nella letteratura giuridica.

Tutto questo, allora, con l'obiettivo e l'auspicio di favorire sempre più, riprendendo la celebre frase di Orson Welles, la creazione di altri "nastr(i) di sogni" [52].

Note

[1] L'elenco completo dei provvedimenti attuati, con anche i relativi testi, è disponibile su http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_942038029.html.

[2] Sulla disciplina del sostegno pubblico alle attività cinematografiche, si leggano gli articoli di C. Barbati, G. Endrici e A. Iunti in *Aedon*, 2006, 1.

[3] Una lettura d'insieme di questi interventi, sino all'approvazione della legge n. 220 del 2016, è in *Il cinema di Stato. Finanziamento pubblico ed economia simbolica nel cinema italiano contemporaneo*, (a cura di) M. Cucco e G. Manzoli, Bologna, 2017. In prospettiva più ampia, P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, V ed., Bologna, 2013. In precedenza, oltre ai citati articoli in *Aedon*, 2006, 1, si legga C. Barbati, *Istituzioni e spettacolo*, Padova, 1996.

[4] Articolo 13, comma 2, legge n. 220 del 2017.

[5] Per il 2017 il decreto è stato adottato il 13 luglio 2017: http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1504797820001_D.M._13_LUGLIO_2017_REP._302_REGISTRATO.pdf

[6] Articolo 27, comma 1, lettera i), legge n. 220 del 2016.

[7] Articolo 11, comma 2, legge n. 220 del 2016.

[8] Sono i primi decreti attuativi della legge cinema adottati, il d.m. 2 gennaio 2017 e il d.m. 6 marzo 2017.

[9] Si v., da ultimo, A.M. Fruscione, *Le Film commission. Quale natura?*, in Lab-IP.net Laboratorio per l'Innovazione Pubblica. Per una ricostruzione approfondita dell'argomento, A.A. Contaldo e T. Trimarchi, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, in *Dir. aut.*, 2013, pag. 272 ss.; in precedenza, A. Iunti, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, in *Aedon*, 2006, 1.

[10] Dopo una fase di negoziazione interna alla Regioni, in cui vi erano posizioni differenti circa i contenuti del decreto, lo schema di provvedimento è stato nuovamente inviato alla Conferenza Stato-Regioni a metà dicembre 2017, per poter essere firmato a metà gennaio 2018.

[11] Articolo 2, comma 1, lettera u), legge n. 220 del 2016.

[12] D.m. 31 luglio 2017 sulle regole sul deposito delle opere presso la Cineteca nazionale e sulla costituzione delle rete delle cineteche.

[13] S. Oggianu, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Torino, 2012. Sulla sentenza n. 282 del 2005, P. Caretti, *Le competenze in materia di spettacolo: la Corte "riscrive" il decreto legislativo in tema di cinematografia*, in *Giur. Cost.*, 2005, pag. 2830 ss., e A. Iunti, *L'intervento delle regioni nel settore cinematografico*, cit. Sull'assetto

costituzionale, prima della sentenza n. 282 del 2005, [C. Barbati, Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme \(dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno"\)](#), in *Aedon*, 2003, 1.

[14] Articolo 2, comma 1, lettere c) e d), legge n. 220 del 2016. La legge definisce come "film d'essai" ovvero "film di ricerca e sperimentazione": i film di qualità, aventi particolari requisiti culturali ed artistici idonei a favorire la conoscenza e la diffusione di realtà cinematografiche meno conosciute, nazionali ed internazionali, ovvero connotati da forme e tecniche di espressione sperimentali e linguaggi innovativi, secondo quanto stabilito con i decreti di cui al comma 2 del medesimo articolo 2; "documentario" è invece l'opera audiovisiva, la cui enfasi creativa è posta prioritariamente su avvenimenti, luoghi o attività reali, anche mediante immagini di repertorio, ed in cui gli eventuali elementi inventivi o fantastici sono strumentali alla rappresentazione e documentazione di situazioni e fatti, realizzate nelle forme e nei modi definiti con i decreti di cui al citato comma 2.

[15] D.m. 4 agosto 2017, Disposizioni applicative in materia di credito di imposta per le imprese di produzione di videogiochi di cui all'articolo 15 della legge n. 220/2016.

[16] Si vedano il d.p.c.m. 11 luglio 2017, sul riconoscimento della nazionalità italiana delle opere, e il decreti del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 14 luglio 2017, su parametri e requisiti per destinazione di un'opera audiovisiva prioritariamente al pubblico per la visione nelle sale cinematografiche e sull'individuazione dei casi di esclusione delle opere cinematografiche e audiovisive dai benefici previsti dalla legge e

[17] Articolo 12, comma 2, legge n. 220 del 2016: "Il Ministero, per la realizzazione delle finalità della presente legge, dispone i necessari interventi finanziari, distinti nelle seguenti tipologie: a) riconoscimento di incentivi e agevolazioni fiscali attraverso lo strumento del credito d'imposta, nei casi e con le modalità disciplinati nella sezione II del presente capo; b) erogazione di contributi automatici, nei casi e con le modalità disciplinati nella sezione III del presente capo; c) erogazione di contributi selettivi, nei casi e con le modalità disciplinati nella sezione IV del presente capo; d) erogazione di contributi alle attività e iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva, secondo la disciplina prevista nella sezione V del presente capo".

[18] Articolo 30 della legge n. 220 del 2016. L'adozione del decreto attuativo del ministero dello Sviluppo economico è stata prevista per gennaio 2018.

[19] Articolo 15, legge n. 220 del 2016.

[20] Articolo 16, legge n. 220 del 2016.

[21] Articolo 17, legge n. 220 del 2016.

[22] Articolo 18, legge n. 220 del 2016.

[23] Articolo 19, legge n. 220 del 2016.

[24] Articolo 20, legge n. 220 del 2016.

[25] Articoli 23-25, legge n. 220 del 2016. Per le opere audiovisive, si tiene conto, in particolare, della durata dell'opera realizzata, dei relativi costi medi orari di realizzazione, nonché di ulteriori parametri di valutazione oggettivi stabiliti dal decreto, quali, fra gli altri, i ricavi derivanti dallo sfruttamento dei diritti attraverso tutte le piattaforme di diffusione, in Italia e all'estero, nonché la partecipazione e il conseguimento di riconoscimenti in rassegne e concorsi internazionali di livello primario. Inoltre, per tutte le opere sono previsti meccanismi premianti rispetto ai risultati ottenuti da particolari tipologie di opere, fra cui le opere prime e seconde, i documentari, le opere d'animazione, ovvero ai risultati ottenuti, anche con riferimento alla distribuzione internazionale, in determinati canali distributivi e anche in determinati periodi dell'anno, con particolare riferimento ai mesi estivi, ovvero su particolari mercati.

[26] Articolo 26, legge n. 220 del 2016. Il ministero può concedere inoltre contributi selettivi alle imprese operanti nel settore dell'esercizio cinematografico e alle imprese cinematografiche e audiovisive appartenenti a determinate categorie. Le imprese beneficiarie sono individuate prioritariamente tra quelle di nuova costituzione, tra le start-up e tra quelle che abbiano i requisiti delle micro imprese ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato, con particolare riferimento alle piccole sale cinematografiche ubicate nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

[27] Articolo 27, legge n. 220 del 2016.

[28] A valere sul Fondo per il cinema e l'audiovisivo, il ministero provvede altresì: a) alle finalità di cui all'articolo 14, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, inerente le risorse da assegnare all'Istituto Luce-Cinecittà srl per la realizzazione del programma di attività e il funzionamento della società e del Museo italiano dell'audiovisivo e del cinema (MIAC); b) alle finalità di cui all'articolo 19, comma 1-*quater*, del decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 19, e successive modificazioni, inerente i contributi che il ministero assegna per lo svolgimento delle attività istituzionali della Fondazione "La Biennale di Venezia" nel campo del cinema; c) alle finalità di cui all'articolo 9, comma 1, lettera b), e comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426, e successive modificazioni, inerenti i contributi che il ministero assegna alla Fondazione Centro sperimentale di cinematografia per lo svolgimento dell'attività istituzionale; d) al sostegno delle attività del Museo nazionale del cinema Fondazione Maria Adriana Prolo-Archivi di fotografia, cinema ed immagine e della Fondazione Cineteca di Bologna.

[29] L'articolo 21, comma 4, della legge n. 220 del 2016 stabilisce infatti che "[n]el rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 1260 e seguenti del codice civile, e previa adeguata dimostrazione del riconoscimento del diritto da parte del Ministero e dell'effettività del diritto al credito medesimo, i crediti d'imposta sono cedibili dal beneficiario a intermediari bancari, ivi incluso l'Istituto per il credito sportivo, finanziari e assicurativi sottoposti a vigilanza prudenziale. I cessionari possono utilizzare il credito ceduto solo in compensazione dei propri debiti d'imposta o contributivi ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997. La cessione del credito non pregiudica i poteri delle competenti amministrazioni relativi al controllo delle dichiarazioni dei redditi e all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni nei confronti del cedente il credito d'imposta. Il Ministero e l'Istituto per il credito sportivo possono stipulare convenzioni al fine di prevedere che le somme corrispondenti all'importo dei crediti eventualmente ceduti, ai sensi del presente comma, a detto Istituto siano destinate al finanziamento di progetti e iniziative nel settore della cultura, con particolare riguardo al cinema e all'audiovisivo".

[30] Articolo 21, comma 5, legge n. 220 del 2016.

[31] Articolo 12, comma 6, legge n. 220 del 2016.

[32] Si v., sul punto, L. Bellucci, *Cinema e aiuti di Stato nell'integrazione europea. Un diritto promozionale in Italia e in Francia*,

Milano, 2006, e Id., *Cinema e diritto nell'integrazione europea: incentivazione economica e promozione della diversità culturale*, in *Soc. dir.*, 2010, pag. 84 ss.

[33] Si v. http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_942038029.html.

[34] Articolo 28 della legge n. 220 del 2016. Il piano è stato adottato ad agosto 2017: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_942038029.html.

[35] Articolo 29 della legge n. 220 del 2016. Il piano è stato adottato ad ottobre 2017: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_942038029.html.

[36] Articolo 8, comma 1, della legge n. 220 del 2016.

[37] Articolo 8, comma 2, della legge n. 220 del 2016.

[38] Cons. St., sez. V, n. 2920 del 2017.

[39] <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Approfondimenti/Cinema/index.html>.

[40] R. Viriglio, *La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica*, in *Aedon*, 2000, 1.

[41] Ogni anno al ministero giungono in media circa 1000-1200 istanze di nulla osta, di queste da decenni ormai erano tutte accolte. I film vietati a minori di 14 sono circa 50-60 l'anno, quelli vietati ai minori di 18 non più di 10 (dati 2014-2016).

[42] Molte informazioni, anche precedenti al regime del 1961, sono reperibili su <http://cinecensura.com>, mostra permanente organizzata dal Mibact.

[43] Su cui si v. N. Bassi, *La censura cinematografica fra valori costituzionali e giurisdizione di merito del giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, pag. 921 ss.

[44] Tar Lazio, sez. I, n. 709 del 1995 e Cons. St., sez. IV, n. 139 del 1996.

[45] Tale provvedimento ha istituito la classificazione dei settori economico professionali, basata sullo sviluppo integrato delle classificazioni Istat delle attività economiche (Ateco) e delle professioni (Cp).

[46] Dal 15% al 18,5% nel 2019, sino al 20% dal 2020 per la Rai; dal 10% al 12,5% nel 2019, sino al 15% dal 2020, per le altre emittenti. Dal 2019, i cinque sestì - e non il 100% - della quota sarà destinata a prodotte da produttori indipendenti.

[47] Dal 3,6% del 2018, come oggi, al 5% dal 2021, per la Rai; dal 3,2% del 2018, come oggi, al 4,5% dal 2021, per le altre emittenti.

[48] In conformità con la direttiva europea in materia, di prossima emanazione, gli obblighi di investimento, a decorrere dal 1° gennaio 2019, si applicano anche ai fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta, che abbiano la responsabilità editoriale di offerte rivolte ai consumatori in Italia, anche se stabiliti in altro Stato membro.

[49] In particolare, i regolamenti, tenuto conto di eventuali appositi accordi stipulati fra le associazioni di fornitori di servizi di media audiovisivi ovvero fra singolo fornitore di servizi di media audiovisivi e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei produttori cinematografici e audiovisivi italiani, prevedono: specifiche modalità di assolvimento degli obblighi, con particolare riferimento alle condizioni di acquisto, pre-acquisto, produzione e co-produzione delle opere; i criteri per la limitazione temporale dei diritti di utilizzazione e sfruttamento delle opere e per le modalità di valorizzazione delle stesse sulle diverse piattaforme.

[50] Il decreto ha fatto riferimento alla formula della soglia massima mobile in base al fatturato impiegata anche in altri casi, come quello dell'intermediazione finanziaria o per l'Iva di massimale (e prevista in Francia, nella misura del 3 per cento del fatturato, nel settore cinematografico e audiovisivo).

[51] Secondo i dati dell'Agcom, l'investimento complessivo delle emittenti è circa 700 milioni di euro, con una media di adempimento obblighi del 16% (esclusa Rai). Gli aumenti quindi dovrebbero portare a un incremento di circa 100-120 milioni di euro complessivi.

[52] "A film is a ribbon of dreams": Orson Welles.