

S. 2035 "Disposizioni in materia di cinema"

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito del dibattito parlamentare sul testo unificato recante la cosiddetta riforma del cinema e dell'audiovisivo, ha condiviso alcune osservazioni prima dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea della Camera dei deputati, avvenuto il 10 settembre. Il testo, successivamente approvato dalla Camera e ora all'esame della 7^a Commissione permanente (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica) del Senato della Repubblica, contiene alcune modifiche migliorative e funzionali alla efficace e piena attuazione della riforma.

Le disposizioni contenute nel Disegno di legge **S. 2035 "Disposizioni in materia di cinema"** che, *"in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, costituiscono principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo."* incidono significativamente sulla *governance* strategica del settore con innovazioni importanti, a partire dall'istituzione dell'agenzia per il cinema e l'audiovisivo.

Tuttavia, con riferimento agli articoli 2 e 3 permangono alcune formulazioni che appaiono non sufficientemente coerenti con il riparto delle competenze e su cui si ravvisano criticità che potrebbero ostacolarne l'attuazione. In riferimento all'articolo 4 si ravvisano le criticità e alcune proposte migliorative e funzionali ad un'attuazione coordinata. Si attira, in particolare, l'attenzione:

- art. 2 sulla composizione del Forum per la rilevanza che questa sede assumerà con riferimento ai territori e alle politiche regionali incidendo sugli indirizzi e atti generali, sugli strumenti di intervento pubblico, sulla posizione nazionale nell'ambito dell'Unione Europea ed internazionale ecc.;
- art. 3 sulle disposizioni relative alle Film Commission che come noto costituiscono articolazioni strumentali delle Regioni, soggette all'indirizzo, al finanziamento e al controllo della Regione stessa, quando non ne costituiscono direttamente una struttura interna. E anche in relazione alla competenza costituzionale residuale (esclusiva delle Regioni) in materia di formazione professionale per la quale a tali obiettivi si rende necessario un accordo fra Stato e Regioni.
- art. 4 per alcune disposizioni di immediato e forte impatto sulle programmazioni regionali.

Pertanto, a fine di agevolare un'adozione coerente con il dettato costituzionale e immediatamente operativa si segnalano le seguenti proposte emendative.

Articolo 2 Istituzione del Forum del cinema e dell'audiovisivo

1. Proposta modificativa all'art. 2 comma 4 lettera a)

Articolo 3 - Istituzione dell'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo

2. Proposte integrativa al comma 1
3. Proposta sostitutiva alla lettera b) del comma 3 dell'art. 3
4. Proposta sostitutiva della lettera f) del comma 3 dell'art. 3
5. Proposta sostitutiva della lettera l) del comma 3 dell'art. 3
6. Proposta modificativa del comma 4 dell'art. 3
7. Proposte al comma 7 dell'art. 3

Articolo 4 - Delega al Governo per la Riforma e il Riordino del Settore

8. Proposta integrativa al comma 2 lettera b) dell'art. 4
9. Proposta integrativa al comma 2 lettera d) dell'art. 4
10. Proposta modificativa al comma 2 lettera o) dell'art. 4

Articolo 5 Istituzione della Commissione per la valutazione delle opere e dei progetti cinematografici e audiovisivi

11. Proposta modificativa all'art.5, comma 5

Articolo 2 Istituzione del Forum del cinema e dell'audiovisivo

1. Proposta modificativa all'art. 2 comma 4 lettera a)

Alla lettera a del comma 4 dell'art. 2), le parole “due dei quali designati dalla Conferenza Unificata di cui l'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281” **sono sostituite dalle seguenti “quattro dei quali designati dalla Conferenza Unificata di cui l'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”.**

Si segnala inoltre l'opportunità di esplicitare le competenze dei componenti non indicati alla lettera a).

Relazione illustrativa

Il Forum del cinema e dell'audiovisivo sostituisce il Consiglio Superiore del Cinema e dell'Audiovisivo quale organo permanente di consultazione, di analisi e di partecipazione dei soggetti appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo... (*commi 1 e 2*)

Il forum, oltre a svolgere attività di analisi e monitoraggio (*comma 3*):

- formula proposte sugli indirizzi generali del settore e sugli strumenti di intervento pubblico;
- esprime pareri sugli atti normativi e amministrativi di carattere generale;
- contribuisce alla definizione della posizione nazionale nell'ambito dell'Unione Europea ed internazionale.

Il Forum si compone di 16 componenti, di cui due individuati dalla Conferenza Unificata (uno in rappresentanza di Regioni e Province autonome), 8 membri su designazione delle associazioni di categoria. (*comma 4*). Inoltre, degli 8 membri della lett. a), 2 sono in capo alla Conferenza Unificata, 4 sono “professionisti, studiosi ed esperti”, nulla si dice sulle competenze dei rimanenti 2.

Nel ricordare che l'attuale Consiglio superiore si compone di 11 membri, dei quali 3 nominati dal Ministro su proposta delle associazioni, 6 esperti individuati dal Ministero e 2 dalla Conferenza Unificata, **vista la rilevanza strategica che assumerà il forum, si rende necessario proporre di elevare la componente di rappresentanza delle Regioni e delle Province autonome ad almeno due componenti.**

Articolo 3 - Istituzione dell'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo

2. Proposte integrativa al comma 1

Al comma 1 dell'art. 3 **dopo le parole “garantire la tutela del patrimonio culturale e il rafforzamento dell'identità della Nazione”, inserire le seguenti:** “nonché il sostegno allo sviluppo organico e complessivo del comparto cinematografico e audiovisivo italiano”.

Relazione illustrativa

La complessità delle funzioni attribuite all'agenzia sembra non esaurirsi con le finalità di “garantire la tutela del patrimonio culturale e il rafforzamento dell'identità della Nazione”, pertanto si sottopone una proposta migliorativa che appare più esaustiva e indicativa dei compiti dell'agenzia.

3. Proposta sostitutiva alla lettera b) del comma 3 dell'art. 3

Alla lettera b) del comma 3, **sostituire** la parola “**il coordinamento**”, con la parola “**il supporto**”;

Relazione illustrativa

L'art. 3 istituisce l'Agenzia, ente pubblico non economico, posto sotto la vigilanza del Ministero della cultura a cui sono trasferite le funzioni di gestione, operative e di attuazione in materia di cinema e audiovisivo attribuite al Ministero della cultura con particolare riferimento a quelle esercitate dalla Direzione generale cinema e audiovisivo.

Il nuovo ente pubblico non economico posto sotto la vigilanza del Ministero non può evidentemente coordinare le iniziative delle pubbliche amministrazioni competenti e degli enti operanti nel settore del cinema e dell'audiovisivo, anche con riferimento alle iniziative di livello regionale ed europeo e della programmazione degli strumenti finanziari destinati al settore medesimo”, mentre ci si aspetta da tale ente una funzione coerente con il suo ruolo e la sua natura istituzionale “di sostegno alle iniziative del sistema istituzionale del cinema e dell'audiovisivo”.

La lettera b) è così riscritta:

b) ~~il coordinamento~~ **il supporto delle** alle iniziative delle pubbliche amministrazioni competenti e degli enti operanti nel settore del cinema e dell'audiovisivo, anche con riferimento alle iniziative di livello regionale ed europeo e della programmazione degli strumenti finanziari destinati al settore medesimo;

4. Proposta sostitutiva della lettera f) del comma 3 dell'art. 3

Alla lettera f del comma 3, **sostituire** le parole “**in accordo con**”, con le parole “**congiuntamente con**” e **sostituire il periodo “, in particolare attraverso intese con le università e gli enti di ricerca”, con il seguente “mediante accordo in sede di Conferenza Stato- Regioni, anche con il contributo di università e enti di ricerca”;**

Relazione illustrativa

Si ricorda che la materia della formazione professionale è di competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Pertanto, al fine di rendere coerenti le finalità dell'agenzia con la propria natura di ente vigilato e con il riparto delle competenze costituzionali, si propone la riscrittura di questa lettera come pure le disposizioni recate al successivo comma 4.

La lettera f) è così riscritta:

f) la promozione, ~~in accordo~~ **congiuntamente con le regioni**, della formazione e dell'aggiornamento professionale e delle competenze riguardanti o connesse al settore del cinema e dell'audiovisivo, ~~in particolare attraverso intese con le~~ **mediante accordo in sede di Conferenza Stato- Regioni, anche con il contributo di** università, con le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e con gli enti di ricerca;

5. Proposta sostitutiva della lettera l) del comma 3 dell'art. 3

Sostituire la lettera l) del comma 3 dell'art. 3 con la seguente: “**promuovere, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, il coordinamento delle attività delle Film Commission anche mediante l'adozione di linee guida nazionali da adottare previa intesa ai sensi XXX in sede di Conferenza Stato Regioni.**”

Relazione illustrativa

Secondo l'ordinamento vigente la Film Commission - Legge n. 220/2016 "Disciplina del cinema e dell'audiovisivo" (art. 2 comma 1 lettera v) - è l'"istituzione, riconosciuta da ciascuna Regione o Provincia autonoma, che persegue finalità di pubblico interesse nel comparto dell'industria del cinema e dell'audiovisivo nel territorio di riferimento...".

Le Regioni e le Province autonome, attraverso le Film Commission, favoriscono la promozione del territorio e a tali fini (art. 4 commi 3 e 5 L. 220/016) a tali organismi possono essere affidate la gestione di appositi fondi di sostegno economico al settore, stanziati tramite la Regione o la Provincia autonoma, derivanti anche da fondi europei.

Le Regioni e le Province autonome disciplinano le modalità tecniche di gestione ed erogazione di tali fondi, nel rispetto della normativa europea e secondo indirizzi e parametri generali definiti in un apposito decreto del Ministro, previa intesa con la Conferenza Stato – Regioni.

La Legge n. 220/2016 in attuazione del riparto costituzionale non prescrive la forma giuridica delle Film Commission demandandone alle Regioni e le Province autonome l'individuazione. **Le Film Commission sono prevalentemente enti strumentali a controllo regionale. Attualmente 15 sono Fondazioni partecipate e controllate, 4 sono Enti regionali o articolazioni in Enti regionali o parti di fondazioni già esistenti - configurate talvolta come s.p.a. o in house – e 2 sono Uffici regionali.**

Le F.C., quindi, seppur dotate di autonomia gestionale e di personalità giuridica autonoma, **sono di fatto articolazioni strumentali delle Regioni soggette all'indirizzo, al finanziamento e al controllo della Regione, quando non ne costituiscono direttamente una struttura interna.**

Pertanto, si ritiene di dover modificare tale comma nella misura in cui attribuisce all'agenzia il coordinamento di enti/organismi/uffici delle Regioni e la competenza nell'adozione di "linee guida nazionali" senza prevedere alcun confronto con le Regioni e le Province autonome.

La lettera l è così riscritta:

L) promuovere, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, il coordinamento delle attività delle Film Commission, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera v), della legge 14 novembre 2016, n. 220, anche mediante l'adozione di linee guida nazionali da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni.

6. Proposta modificativa del comma 4 dell'art. 3

Si propone una riscrittura del comma 4 dell'art. 3 come segue:

“4. L'agenzia supporta altresì il coordinamento delle attività di formazione inerenti le professionalità del settore del cinema e dell'audiovisivo nonché elabora congiuntamente con le Regioni in sede di Conferenza Stato- Regioni, con il coinvolgimento delle film Commission, delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei professionisti del cinema e dell'audiovisivo, un piano triennale per la formazione, sulla base della domanda, degli operatori e delle altre professionalità ricercate dall'industria del cinema e dell'audiovisivo, anche in relazione all'applicazione di innovazioni tecnologiche.”

Relazione Illustrativa

Pur apprezzando l'inserimento nel testo approvato dalla Camera dell'inciso “*nel rispetto delle competenze delle Regioni*” all'inizio del comma 4, la formulazione di tale comma, oltre ad attribuire di fatto ad un'articolazione/organismo a controllo regionale del concerto sulle decisioni della stessa Regione, non riflette chiaramente la competenza esclusiva regionale in materia di formazione professionale. Pertanto, per riequilibrare il riparto delle competenze si propone una riformulazione che ne consente l'attuazione.

Al fine di fornire un esempio in analogia, si ricorda che il Piano biennale dell'Agenzia Sviluppo Lavoro Italia, è adottato con Decreto Ministeriale in sede di Conferenza Stato-Regioni. La

riformulazione proposta si pone inoltre in coerenza con quanto previsto alla lettera aa) del comma 2 dell'articolo 4 di tale disegno di legge in relazione all'esercizio della delega, laddove si prevede che l'armonizzazione degli interventi dello Stato con quelli degli enti pubblici territoriali si realizzi mediante Accordi di Programma.

Il comma 4 è così riscritto:

4. L'Agenzia, ~~nel rispetto delle competenze delle regioni,~~ **supporta il coordinamento** ~~coordina altresì le~~ **delle** attività di formazione inerenti alle professionalità del settore del cinema e dell'audiovisivo, nonché elabora, **in sede di Conferenza Stato Regioni** ~~di concerto con le Film Commission e con il~~ coinvolgimento **delle Film Commission**, delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei professionisti del cinema e dell'audiovisivo, un piano triennale per la formazione, sulla base della domanda, degli operatori e delle altre professionalità ricercate dall'industria del cinema e dell'audiovisivo, anche in relazione all'applicazione di innovazioni tecnologiche.

7. Proposte al comma 7 dell'art. 3

Al comma 7 dell'art. 3 si propone di **eliminare** l'inciso **“sentite le Film Commission regionali”**.

Relazione illustrativa

Per le evidenze più sopra riportate in relazione alla natura della Film Commission di ente sostanzialmente strumentale delle Regioni, ancorché articolazione interna, la previsione dell'acquisizione di un “parere” da parte delle Film Commission risulta inopportuna.

Il comma 7 è così riscritto:

“7. Il consiglio di amministrazione è composto da cinque membri di cui due designati dal Ministro della cultura, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ~~sentite le Film Commission delle regioni,~~ e uno designato dal Forum del cinema e dell'audiovisivo. Ciascuna proposta di nomina, a eccezione di quella del componente designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari, che possono procedere all'audizione della persona designata; il parere favorevole delle predette Commissioni è espresso a maggioranza semplice. I membri del consiglio di amministrazione sono scelti tra personalità di comprovata e qualificata professionalità e con esperienza diretta nel mondo del cinema e dell'audiovisivo. In materia di inconfirmità e di incompatibilità di incarichi si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Il presidente è eletto dal consiglio di amministrazione tra i propri componenti. I membri del consiglio di amministrazione durano in carica tre anni e possono essere confermati per una sola volta.”

Articolo 4 - Delega al Governo per la Riforma e il Riordino del Settore

8. Proposta integrativa al comma 2 lettera b) dell'art. 4

Al comma 2, lettera b) **dopo le parole** ““adottata dal Ministero della Cultura, sentito il Forum del Cinema e dell'audiovisivo”, **inserire le parole** “**previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni.**”.

Relazione illustrativa

L'art. 4 conferisce al Governo una vasta delega legislativa per riscrivere e coordinare l'intera normativa sul cinema e sull'audiovisivo. Sebbene si apprezzi la previsione della previa intesa sugli schemi di tali decreti delegati al comma 4, su taluni oggetti di delega appare opportuno integrare le previsioni.

Al comma 2 lettera b), la rilevanza dell'oggetto della delega sembra aver reso necessaria l'esplicitazione del coinvolgimento del forum di cui l'art. 2, pertanto in analogia si ritiene coerente e necessario indicare l'espressione della Conferenza Stato – Regioni.

La lettera b è così riscritta:

b) introdurre una programmazione triennale del settore del cinema e dell'audiovisivo, adottata dal Ministero della cultura sentito il Forum del cinema e dell'audiovisivo, **“previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni.”**, aggiornata annualmente, che individui gli obiettivi, le linee di intervento e la ripartizione pluriennale delle risorse disponibili, indicando per ciascuna linea l'ammontare stanziato, le finestre temporali di presentazione delle domande e i termini certi di conclusione dei procedimenti e di tempestiva erogazione dei contributi e incentivi, anche fiscali, al fine di assicurare agli operatori un quadro stabile e prevedibile su cui fondare la pianificazione industriale, finanziaria e creativa delle iniziative.

9. Proposta integrativa al comma 2 lettera d) dell'art. 4

Si propone di inserire dopo le parole “adottare un piano nazionale per la riapertura e la rigenerazione delle sale”, **le seguenti: “prevedendo l'istituzione di un tavolo permanente di confronto con le Regioni e le Province autonome.”**

Relazione illustrativa

Vista la rilevanza dell'oggetto della delega nella programmazione culturale territoriale, si propone la previsione di un tavolo di lavoro con le Regioni.

10. Proposta modificativa al comma 2 lettera o) dell'art. 4

Si propone la sostituzione del periodo “razionalizzare e semplificare la normativa in materia di cineturismo e di rilascio delle autorizzazioni alle riprese sul territorio nazionale”, **con il periodo** “coordinare e semplificare la normativa in materia di rilascio di autorizzazioni comunque denominate alle riprese su spazi e luoghi pubblici o di proprietà pubblica”

Relazione Illustrativa

La proposta emendativa è motivata dal fatto che non esiste una normativa statale specifica sul cineturismo e le criticità principali circa le autorizzazioni alle riprese riguardano principalmente le autorizzazioni di competenza dei comuni e degli enti pubblici proprietari dei luoghi o degli immobili.

La lettera o) è così riscritta

o) ~~razionalizzare~~ **coordinare e semplificare** la normativa in materia di cineturismo e di rilascio delle autorizzazioni alle riprese nel territorio nazionale;

Articolo 5 Istituzione della Commissione per la valutazione delle opere e dei progetti cinematografici e audiovisivi

11. Proposta modificativa all'art.5, comma 5

Si propone di sostituire le parole “durano in carica un anno” con le parole “due anni”

Relazione Illustrativa

Si ritiene non congrua la durata di un anno della Commissione. Il periodo particolarmente breve dell'incarico non favorisce l'efficacia e l'efficienza del lavoro di valutazione che necessita di tempi di formazione specifica e di condivisione sui criteri e sulle metodologie di valutazione da parte degli stessi commissari. Si propone pertanto di aumentare la durata dell'incarico ad almeno 2 anni, anche tenuto conto dei tempi e dei costi connessi alle procedure di nomina.

Roma, 1° ottobre 2026