



Camera dei deputati

XIX Legislatura

VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione)

Documento di osservazioni e proposte

“Istituzione dell’Agenzia per il cinema e l’audiovisivo”

(A.C. 2360 e abb.)

20 gennaio 2026

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

innanzitutto, desideriamo esprimere un sincero ringraziamento per l'opportunità concessa a Confartigianato di apportare il proprio contributo nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 2360, A.C. 2578 e A.C. 2731, delle quali condividiamo pienamente le finalità, volte ad avviare un processo di riforma, riordino e coordinamento della disciplina in materia di cinema e audiovisivo. Il cinema è da sempre un *asset* culturale, economico e sociale del nostro Paese e, come tale, va tutelato e valorizzato attraverso strumenti capaci di intervenire sull'intera filiera: dalla formazione alla produzione, dalla distribuzione alla promozione, fino all'esercizio.

Confartigianato Cinema e Audiovisivo rappresenta un tessuto produttivo costituito da micro, piccole e medie imprese che assicurano, anzitutto, occupazione qualificata – creativa, tecnica e artigiana – e continuità professionale sul territorio. Tale tessuto, spina dorsale dell'economia italiana, è fondamentale anche nel mondo del cinema e dell'audiovisivo e contribuisce inoltre al pluralismo culturale e alla diversificazione dell'offerta, rendendo possibili opere prime e seconde, cinema d'autore, documentario e sperimentazione. Inoltre, è determinante per la capacità di innovazione diffusa, perché sviluppa nuovi linguaggi, nuove professionalità e nuovi modelli produttivi.

La sostenibilità delle MPMI in questo settore dipende in modo decisivo, da un lato, dalla certezza e prevedibilità degli strumenti pubblici, quindi da tempi, finestre e criteri stabili; dall'altro, dall'accessibilità amministrativa, intesa come oneri proporzionati alle dimensioni delle imprese e procedure standardizzate. Un ulteriore fattore essenziale è il corretto bilanciamento fra le misure che alimentano filiera e indipendenza e quelle in cui, per natura o per configurazione concreta, tendono a prevalere grandi *player* e gruppi integrati.

Ci auguriamo che l'intervento normativo in esame costituisca il primo passo di un quadro più ampio e strutturato, capace di mettere in campo strumenti realmente efficaci per affrontare le criticità del comparto. In tale prospettiva, riteniamo importante un coinvolgimento diretto e stabile delle Parti sociali, sia a livello nazionale sia a livello territoriale.

Accogliamo con favore un intervento che intenda rafforzare la *governance* e l'efficienza del settore e rendere più efficace l'azione pubblica. In questa direzione, appare fondamentale che il legislatore non si limiti a intervenire sull'assetto istituzionale, ma operi anche su *policies* e strumenti in grado di produrre un impatto immediato sulle MPMI e sui produttori indipendenti.

In tale quadro, occorre considerare il contesto aggiornato dalla legge di bilancio 2026 (legge 30 dicembre 2025, n. 199), che è intervenuta sulla disciplina del cinema e dell'audiovisivo originariamente prevista dalla legge 22 novembre 2016, n. 220 e dai relativi regolamenti attuativi, prevedendo una riduzione della dotazione minima del Fondo Cinema e Audiovisivo, che passa da 700 milioni annui a 610 milioni per il 2026 e a 500 milioni annui dal 2027.

L'impatto per le MPMI e per le produzioni indipendenti rappresentate da Confartigianato è rilevante. La riduzione della dotazione del Fondo aumenta la competizione per risorse scarse e accresce il rischio che operatori più strutturati assorbano capacità istruttoria e plafond disponibili. Nella pratica, ciò può penalizzare le MPMI se il sistema diventa, anche solo di fatto, "a sportello" con modalità "*first come, first served*" o se i plafond si saturano rapidamente. I grandi gruppi risulterebbero favoriti in ragione della maggiore capacità di pianificazione, dell'anticipazione documentale e di strutture di *compliance* più robuste. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento critico: la rimozione dei vincoli minimi e massimi di riparto per selettivi, promozione, sale e digitalizzazione, che può determinare un rischio concreto di "spiazzamento" delle misure più orientate al sostegno delle PMI e dei produttori indipendenti.

Per evitare che una parte del comparto, in particolare le MPMI e i produttori indipendenti, risulti svantaggiata rispetto ad altri operatori, e per favorire invece un circolo virtuoso capace di prevenire sprechi e distorsioni, è necessario intervenire con attenzione sui "punti sensibili" che emergono dal combinato disposto della normativa vigente e della relativa regolamentazione, così da sostenere e valorizzare la grande tradizione del cinema italiano. Si tratta di un patrimonio culturale che, nell'ultimo secolo, ha saputo raccontare il Paese al mondo, innovare linguaggi e immaginari e conferire all'Italia un prestigio internazionale duraturo.

In un quadro di risorse ridotte e con maggiore flessibilità di riparto, riteniamo indispensabile inserire presidi normativi anti-concentrazione e garanzie minime di allocazione a favore delle MPMI e della produzione indipendente, evitando che l'accesso alle misure diventi di fatto dominato da operatori più strutturati, quali *broadcaster* integrati, multinazionali e grandi gruppi societari. In concreto, ciò implica anzitutto garantire l'accessibilità delle misure mediante requisiti e documentazione proporzionati alle dimensioni aziendali; assicurare certezza dei tempi, con finestre, istruttorie e pagamenti o riconoscimenti scanditi e prevedibili; e, infine, prevenire la concentrazione, evitando che gruppi integrati o *broadcaster* catturino quote maggioritarie del sostegno.

Già in questa direzione si era mosso l'intervento del Governo con i recenti decreti in materia. È utile richiamare, a titolo di esempio, che il D.I. MiC-MEF n. 225/2024 sul credito d'imposta

“produzione” aveva previsto un limite di risorse destinabili alle imprese non indipendenti e un tetto massimo per opera, attraverso una quota massima di risorse e un limite di 5.000.000 euro di credito per singola impresa e per singola opera, con una chiara impostazione di contenimento della concentrazione. Analogamente, il D.l. MiC-MEF n. 141 del 22 aprile 2025, c.d. “decreto correttivo”, ha introdotto principi di tracciabilità rafforzata, pena l'ineleggibilità del costo, obblighi di reinvestimento in nuove “opere difficili”, una riduzione dei requisiti di uscita in sala per alcune casistiche e specifiche tutele contrattuali e di *holdback* a presidio del produttore indipendente originario in relazione a determinati diritti di sfruttamento.

Le proposte di legge all'esame intendono rafforzare tali principi. Pur riconoscendo le differenze fra i testi, concentriamo il nostro contributo su ciò che riteniamo decisivo affinché l'intervento legislativo produca benefici reali per la componente MPMI del settore e per l'indipendenza della produzione.

Con riferimento alle iniziative che mirano a istituire un'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo (A.C. 2360 e A.C. 2731), valutiamo con favore l'idea di un soggetto dotato di autonomia organizzativa, finanziaria e gestionale, a condizione che l'operazione sia accompagnata da strumenti idonei a garantire efficienza, operatività e, soprattutto, certezza di regole e tempistiche. In tale prospettiva, appare essenziale che si realizzi una semplificazione effettiva delle procedure a beneficio di imprese e operatori, evitando un aumento degli adempimenti che, nella pratica, finirebbe per favorire le realtà industriali più strutturate. È inoltre fondamentale che la *governance* dell'eventuale Agenzia non risulti sbilanciata: riteniamo necessario prevedere, in modo chiaro, la presenza di rappresentanti espressi dalle associazioni di categoria comparativamente più rappresentative e, più in generale, meccanismi strutturati di consultazione e partecipazione.

In questa cornice, accogliamo positivamente l'istituzione dell'Agenzia solo ove siano assicurate, in modo puntuale, alcune garanzie. In primo luogo, occorre prevedere la rappresentanza delle MPMI e dei produttori indipendenti in organi consultivi permanenti, oppure in un comitato tecnico dotato di parere obbligatorio su bandi e procedure. In secondo luogo, è indispensabile introdurre protocolli procedurali certi, con tempi definiti di istruttoria e di risposta, affiancati da una “corsia MPMI” basata su adempimenti standardizzati. In terzo luogo, chiediamo l'inserimento di clausole di proporzionalità su tracciabilità e controlli (ad esempio prevedendo semplificazioni per micro-budget e modulistica unica) così da non appesantire le procedure premiando, di fatto, chi dispone di maggiore capacità di pianificazione, di anticipazione documentale e di strutture di *compliance*.

In armonizzazione con gli obiettivi di efficientamento delle attività e delle procedure, sosteniamo con convinzione un rafforzamento della struttura amministrativa competente, perché l'efficienza istruttoria e la stabilità interpretativa incidono direttamente sulla capacità delle MPMI di pianificare investimenti e produzione.

Attribuiamo altresì rilievo strategico all'aggiornamento della definizione di "produttore indipendente" (A.C. 2578), considerandolo un passaggio decisivo per preservare e rafforzare l'identità economica e culturale della produzione nazionale. Sempre sulla stessa linea andrebbe rafforzata e chiarita la distinzione tra impresa italiana e impresa straniera, prodotto italiano e prodotto straniero, perché la valorizzazione della cultura italiana non può prescindere dalla valorizzazione dell'economia italiana. In quest'ottica, proponiamo che la nuova definizione escluda in modo chiaro ipotesi di controllo o collegamento e forme di dipendenza economica strutturale dai grandi committenti. Si ritiene inoltre necessario che siano assicurati sia il tetto di budget per le opere di maggiore dimensione ai fini dell'accesso a determinate misure, sia una destinazione preferenziale dei fondi alle MPMI e alle opere prime, accompagnata da tempi procedurali obbligatori e trasparenza degli esiti.

Quanto alle ulteriori previsioni che valorizzano formazione e professionalità (A.C. 2731), reputiamo condivisibile l'impostazione di un piano triennale di formazione, purché sia concretamente orientato ai fabbisogni delle MPMI e alle competenze della filiera artigiana e tecnica, includendo indicatori misurabili e risultati verificabili. Nello stesso senso, l'eventuale introduzione di verifiche di qualità e certificazioni dei servizi – anche attraverso *Film Commission* e associazioni di categoria – richiede, per gli scriventi, un presidio normativo che assicuri criteri oggettivi, trasparenti e procedure garantiste, per evitare che strumenti nati con finalità di qualificazione del sistema si traducano in barriere amministrative, soprattutto a carico delle imprese più piccole.

Con riferimento alla proposta che introduce una delega ampia al Governo per il riordino e il coordinamento della normativa cinema e audiovisivo (A.C. 2578), concentriamo la nostra attenzione su alcune linee di intervento che riteniamo particolarmente favorevoli alle MPMI. In primo luogo, valutiamo positivamente i criteri che mirano a contenere la concentrazione delle risorse, anche attraverso limiti che orientino i contributi selettivi verso opere prime e seconde, giovani autori, film complessi con risorse modeste e progetti caratterizzati da qualità artistica. In secondo luogo, riteniamo essenziali finestre predeterminate e tempi certi, poiché per le MPMI e i produttori indipendenti la programmabilità è condizione di bancabilità e quindi di sostenibilità industriale. In terzo luogo, sosteniamo con convinzione un rafforzamento della struttura

amministrativa competente, perché l'efficienza istruttoria e la stabilità interpretativa incidono direttamente sulla capacità delle MPMI di pianificare investimenti e produzione.

Nel medesimo ordine di idee, Confartigianato sottolinea l'importanza di distinguere, nella disciplina e nelle misure di sostegno, fra cinema e audiovisivo e, all'interno del cinema, fra produzioni nazionali e straniere nonché fra produzioni a basso, medio e alto budget. Una differenziazione di questo tipo è necessaria per sostenere MPMI e produttori indipendenti, sottraendoli a dinamiche esclusivamente di mercato che rischierebbero di comprimerli a vantaggio dei grandi gruppi industriali, con un effetto complessivo di appiattimento e di indebolimento della cultura cinematografica italiana. Confartigianato chiede che qualunque delega o intervento di riordino sia coordinato con gli obblighi di tracciabilità e reinvestimento già introdotti, evitando duplicazioni e oneri fissi che, per dimensione, graverebbero in modo sproporzionato sulle imprese minori.

Per lo stesso motivo sarebbe auspicabile anche un intervento che ridefinisca le regole della distribuzione i cui limiti e obblighi attualmente previsti, richiedendo una uscita in tempi ristretti e in un numero di sale difficilmente sostenibile nel corso dell'anno, finiscono con ghettizzare proprio i prodotti italiani e delle MPMI a basso *budget*, relegandoli in periodi dell'anno (il periodo estivo, sostanzialmente) che non garantiscono reale visibilità o utile pianificazione di *marketing*, con conseguenze ancor più deleterie sugli incassi.

Infine, è giusto venga affrontato il capitolo che riguarda le sale cinematografiche: consideriamo i contributi diretti alle sale un presidio strutturale in grado di sviluppare mercato interno, circuitazione e territorio, e riteniamo che, per operatori piccoli, la forma del contributo diretto possa risultare più fruibile rispetto al solo *tax credit* e che particolare attenzione debba essere data alle sale che scelgano di migliorare e ammodernare le proprie strutture.

In conclusione, Confartigianato auspica che l'intervento legislativo in esame consolidi un sistema di sostegno realmente accessibile e proporzionato alle MPMI e alla produzione indipendente, introducendo presidi efficaci contro la concentrazione, tempi procedurali certi e criteri di riparto che garantiscano continuità produttiva e pluralismo culturale. Proprio in tal senso, quindi, ribadiamo la necessità, nell'ottica di rafforzare gli interventi previsti dalle proposte di legge in esame, di prevedere il coinvolgimento diretto delle organizzazioni imprenditoriali che possono svolgere un ruolo chiave per definire soluzioni normative concrete, equilibrate e immediatamente operative.