



Senato della Repubblica
XIX Legislatura

**7^a Commissione “Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica,
ricerca scientifica, spettacolo e sport”**

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione nell’ambito dell’esame del disegno di legge recante
“Disposizioni in materia di cinema”**

(AS 2035)

6 ottobre 2026

Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

innanzitutto, desideriamo esprimere un sincero ringraziamento per l'opportunità concessa a Confartigianato di apportare il proprio contributo nell'ambito dell'esame del disegno di legge AS 2035 recante "Disposizioni in materia di cinema".

Confartigianato Cinema e Audiovisivo, che rappresenta le micro, piccole e medie imprese e i produttori cinematografici e audiovisivi indipendenti, condivide le finalità dichiarate dall'art. 1 del DDL: **stabilità normativa, certezza dei procedimenti, pluralismo culturale e tutela della produzione indipendente**.

Tuttavia, si evidenziano quattro punti critici sui quali Confartigianato ritiene opportuno introdurre modifiche o precisazioni:

1. rappresentanza delle associazioni di categoria di primo livello nel Forum del cinema e dell'audiovisivo (art. 2);
2. presenza delle associazioni di categoria nella Commissione di valutazione delle opere e dei progetti (art. 5);
3. assetto dell'Agenzia per il cinema e l'audiovisivo, in termini di autonomia, risorse e organico, e rischio di rallentamento dei procedimenti nel passaggio di funzioni dal Ministero alla nuova Agenzia (art. 3);
4. indicazione di singoli generi cinematografici tra i criteri di delega (art. 4, comma 2, lettera i).

1. Forum del cinema e dell'audiovisivo (art. 2)

Il Forum può svolgere la propria funzione di coordinamento solo se vi partecipano, in modo espresso, le associazioni di categoria di primo livello.

L'art. 2, comma 4, lettera b), prevede otto componenti nominati dal Ministro della cultura "su designazione delle associazioni del settore cinematografico e audiovisivo", indicando soltanto le categorie da rappresentare (autori, lavoratori dello spettacolo, produttori indipendenti, distributori, soggetti operanti nella promozione, esercenti, piattaforme audiovisive e del settore videoludico).

Il Forum, composto di sedici membri (otto designati dalle associazioni e otto esperti: art. 2, comma 4), subentrato al Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo (art. 2, comma 10), svolge funzioni di consulenza e supporto strategico (art. 2, comma 2).

L'art. 2, comma 6 stabilisce che ai componenti del Forum "non spettano compensi, gettoni di presenza, indennità, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati".

Confartigianato Cinema e Audiovisivo propone di:

- ✓ integrare il comma 4, lettera b), con la previsione che le designazioni spettino alle associazioni di categoria di primo livello e che per i produttori indipendenti le designazioni siano effettuate dalle associazioni che rappresentano le imprese del settore stesso, comprese le micro, piccole e medie imprese;
- ✓ definire, attraverso il decreto ministeriale previsto dal comma 8, criteri oggettivi di rappresentatività;
- ✓ disporre che i pareri del Forum abbiano un peso effettivo nei procedimenti, prevedendo almeno l'obbligo di motivare il mancato recepimento;
- ✓ considerare l'opportunità di prevedere un compenso per i sedici membri sia per la mole di lavoro da svolgere e le connesse responsabilità, sia al fine di assicurarne l'autonomia e l'imparzialità.

2. Commissione per la valutazione delle opere e dei progetti (art. 5)

Anche nella Commissione, che decide l'accesso ai contributi selettivi e alle attività di promozione (che subentra nelle funzioni già assegnate alle Commissioni di cui agli articoli 26 e 27 della legge n. 220/2016), deve essere garantita la presenza delle associazioni di categoria di primo livello, in continuità con l'assetto attuale (DM 3 luglio 2026 n. 280 del Ministero della Cultura): ciascuna di esse dovrebbe poter esprimere almeno un nominativo.

Il meccanismo previsto dall'art. 5, comma 4, non offre questa garanzia. Dopo un avviso pubblico, un comitato di cinque membri del Forum redige un elenco di trenta candidati ed estrae a sorte venti commissari. Il comma 4 assicura la rappresentanza di ogni categoria professionale o accademica ammessa, ma non delle associazioni di categoria. Il mandato è di un anno e la ricandidatura è possibile solo dopo tre anni (comma 5). In tal modo, non viene garantita la spendibilità della competenza maturata sui progetti e basata sulle esigenze delle imprese indipendenti.

Confartigianato Cinema e Audiovisivo propone di prevedere nel comma 4 che l'elenco dei trenta candidati comprenda almeno un nominativo indicato da ciascuna associazione di categoria di primo livello, fermi restando i requisiti e le dichiarazioni di assenza di conflitti di interesse dei commi 6 e 7, e che la composizione finale assicuri la presenza delle diverse categorie, comprese le PMI e la produzione indipendente.

3. Agenzia per il cinema e l'audiovisivo (art. 3): autonomia, risorse certe, organico e rischio di rallentamenti

Il trasferimento all'Agenzia delle funzioni gestionali oggi esercitate dalla Direzione generale cinema e audiovisivo (art. 3, comma 2) porta con sé il rischio di rallentamento ulteriore di procedimenti già lenti, in una fase di difficoltà per le imprese. Il rischio riguarda soprattutto le micro, piccole e medie imprese, che hanno minore capacità di sostenere ritardi nell'erogazione dei contributi e dei crediti d'imposta.

Confartigianato Cinema e Audiovisivo ritiene che l'Agenzia, nell'assetto delineato dal testo, rischi di non realizzare la semplificazione e la certezza dei tempi che l'art. 1 pone tra le finalità della legge e di produrre l'effetto opposto, per le ragioni che seguono.

Autonomia e governance. L'art. 3, comma 1, attribuisce all'Agenzia autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, ma tre dei cinque componenti del consiglio di amministrazione sono di designazione governativa (due del Ministro della cultura e uno del Ministro dell'economia e delle finanze: comma 7) e il direttore è proposto dal Ministro della cultura, con parere favorevole delle Commissioni parlamentari a maggioranza dei due terzi (comma 6). Inoltre, le scelte decisive (linee di intervento, riparto delle risorse, programmazione triennale) restano in capo al Ministero della cultura (art. 3, comma 2; art. 4, comma 2, lettera b): all'Agenzia spetta attuare, non decidere. Se l'attività di indirizzo resta al Ministero, l'Agenzia rischia di aggiungere un livello di interlocuzione a un sistema che richiede decisioni rapide e responsabilità chiare. La rappresentanza al suo interno deve quindi essere reale e non meramente consultiva. Per accelerare istruttorie e decisioni su bandi, tax credit e contributi, la capacità di decidere dovrebbe essere attribuita all'Agenzia.

Duplicazione e controlli. Il provvedimento trasferisce all'Agenzia le funzioni gestionali oggi attribuite alla Direzione generale cinema e audiovisivo (comma 2) e riduce le dotazioni organiche del Ministero, vietandone la reintegrazione (comma 11), e non prevedendone la soppressione, lasciando di fatto un vuoto interpretativo per cui il Ministero non può reintegrare le risorse trasferite all'Agenzia, né eliminarle dal proprio organico. Restano inoltre attribuite al Ministero le funzioni ispettive e di vigilanza strategica (comma 2), mentre non vengono attribuite all'Agenzia funzioni di controllo e sanzionatorie. Ne discende la necessità di un coordinamento costante e complesso con le strutture di controllo del Ministero, con il rischio di una duplicazione di competenze e di nuovi oneri per le imprese.

Risorse. Gli oneri di funzionamento sono autorizzati mediante riduzione del fondo speciale di parte corrente (euro 7.155.650 per il 2028 e 6.612.974 annui dal 2029: comma 16), e la delega per la riforma, il coordinamento e il riordino della disciplina del cinema e dell'audiovisivo, di cui all'articolo 4, opera a invarianza di oneri, con le sole risorse derivanti dal riordino delle misure esistenti. Il testo non prevede risorse aggiuntive né un meccanismo di finanziamento stabile e irrevocabile, quale l'autofinanziamento che caratterizza, ad esempio, il modello francese del CNC (*Centre National du Cinéma et de l'image animée*). Inoltre, i compensi della Commissione di valutazione delle opere e dei progetti cinematografici e audiovisivi (art. 5, comma 10) sono sostenuti tramite le risorse destinate ai contributi, con una riduzione delle autorizzazioni di spesa degli artt. 26 e 27 della legge n. 220/2016 (art. 5, comma 12). L'Agenzia dovrebbe disporre di finanziamenti certi, senza drenare risorse al sostegno diretto alle opere.

Dotazione organica. Il limite di 197 unità (comma 9) è un tetto massimo, non una garanzia di copertura. Dedotte le unità trasferite dalla Direzione generale (fino a 84), occorre reperire almeno 113 posti (197 - 84) con mobilità e selezioni pubbliche, nei limiti delle risorse disponibili (comma 10, lettere b, c, d). Si è già visto come sia risultato difficile, nelle precedenti gestioni, aumentare la dotazione di organico della Direzione generale cinema e audiovisivo presso il Ministero della cultura. A fronte delle funzioni oggi svolte dalla

Direzione generale e dei nuovi compiti dell'Agenzia (internazionalizzazione, osservatorio e raccolta dati, formazione, coordinamento delle Film Commission: comma 3, lettere c, d, f, l), la dotazione rischia di risultare di costituzione complessa e insufficiente.

Il testo non disciplina i procedimenti pendenti – ossia quelli già iniziati dalla Direzione Generale Cinema e Audiovisivo del Ministero della Cultura per l'erogazione di fondi selettivi, crediti d'imposta alla produzione e alla distribuzione, contributi per attività e iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva – né la fase in cui il personale è già trasferito ma l'organico dell'Agenzia non è completo. Il DDL non consente di valutare l'impatto di tale fase sui tempi di istruttoria e di pagamento, e per questo occorrono garanzie espresse. Sarebbe pertanto auspicabile un rinvio dell'entrata in funzione dell'Agenzia, prevista dal 1° gennaio 2028 (art. 3, comma 17), al 1° gennaio 2029 al fine di dare il tempo all'esecutivo di affrontare le questioni sollevate mediante un'interlocuzione con tutti i soggetti coinvolti, fra cui le associazioni di categoria di primo livello comprese, per i produttori indipendenti, le associazioni che ne rappresentano le imprese, così da risolvere in maniera compiuta le criticità sollevate senza creare ulteriore incertezza che rischia di paralizzare il sistema proprio in un momento di difficoltà del settore.

Confartigianato Cinema e Audiovisivo propone di inserire una disciplina transitoria che:

- ✓ garantisca la prosecuzione dei suddetti procedimenti pendenti secondo le regole e i termini vigenti, senza nuovi adempimenti per le imprese;
- ✓ preveda l'operatività dell'Agenzia per i nuovi procedimenti e solo con organico e sistemi informatici effettivamente disponibili, mantenendo l'operatività della Direzione generale cinema e audiovisivo fino ad esaurimento dei procedimenti pendenti;
- ✓ imponga una relazione periodica al Forum e alle Commissioni parlamentari sui tempi medi di istruttoria e di pagamento;
- ✓ preveda che il personale necessario resti presso la Direzione generale cinema e audiovisivo fino all'esaurimento dei procedimenti pendenti, anche in deroga a quanto previsto dal comma 11.

Inoltre, propone che il disegno di legge in esame:

- ✓ assicuri all'Agenzia un finanziamento certo e stabile, senza sottrarre risorse ai fondi per i contributi;
- ✓ fissi obiettivi di semplificazione burocratico-amministrativa e di riduzione dei tempi, con indicatori verificabili;
- ✓ chiarisca il riparto delle funzioni di controllo tra Agenzia e Ministero e il destino della Direzione generale, evitando duplicazioni, e attribuisca all'Agenzia effettiva capacità decisionale sui procedimenti.

4. Delega al Governo (art. 4): eliminare l'indicazione dei generi

L'art. 4, comma 2, lettera i), prevede il sostegno alla "filmografia di genere", con particolare attenzione ai generi del fantastico, dell'azione, della fantascienza, dell'orrore e storico. Confartigianato Cinema e Audiovisivo esprime la propria profonda preoccupazione al riguardo, per i seguenti motivi:

1. **Coerenza con i principi dell'art. 1.** La norma appare in contrasto con la libertà di espressione artistica, l'imparzialità e la neutralità previste dall'art. 1, comma 2, perché orienta il sostegno pubblico verso generi predeterminati.
2. **Criteri di valutazione.** La Commissione valuta i progetti in base alla qualità artistica e al valore culturale (art. 5, comma 9): una preferenza di genere introduce un criterio diverso e non neutrale.
3. **Tutela delle imprese indipendenti.** Le priorità già previste dalla lettera g) (opere di valore culturale e artistico, opere prime e seconde, giovani autori, micro, piccole e medie imprese, coproduzioni internazionali) bastano a sostenere la varietà dell'offerta. Un elenco di generi rischia di orientare le scelte editoriali dei produttori indipendenti in funzione dell'accesso ai fondi e non della qualità dei progetti, minando tanto la libertà di espressione quanto la libertà imprenditoriale.

Confartigianato Cinema e Audiovisivo propone di sopprimere o modificare la lettera i) del comma 2 dell'art. 4, tenendo in considerazione le suddette preoccupazioni.

Inoltre, Confartigianato Cinema e Audiovisivo segnala con favore, tra i criteri dell'art. 4, comma 2, la programmazione triennale con termini certi di conclusione dei procedimenti e di erogazione (lettera b), la modulazione degli aiuti in relazione alla dimensione delle imprese (lettera f), i criteri di accesso semplificati per le opere sotto 1,5 milioni di euro destinate a televisione e *web* (lettera ee) e le premialità e quote di riserva per la produzione indipendente (lettera oo). Per queste misure chiede che i decreti legislativi fissino termini vincolanti e criteri applicativi chiari che tengano in considerazione la posizione delle imprese di produzione indipendenti di piccole e medie dimensioni, al fine di sostenere la creatività e la ricerca di nuovi talenti italiani. Quanto alla lettera hh) sull'intelligenza artificiale (trasparenza e consenso per l'uso delle prestazioni artistiche), ne condivide l'impostazione e chiede che gli obblighi siano proporzionati alla dimensione delle imprese.

Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, Confartigianato Cinema e Audiovisivo auspica che le quattro proposte suggerite, essenziali per la tutela delle micro, piccole e medie imprese e della produzione indipendente, vengano integrate nel testo in esame.