



di Simona Usai

## LA NUOVA LEGGE CINEMA: UN'INCOGNITA TRA CONTRIBUTI AUTOMATICI E DECRETI ATTUATIVI

**Simona USAI**, avvocato, consulente legale nei settori delle Telecomunicazioni, Privacy, Modello organizzativo 231, Diritto delle locazioni, Diritto d'Autore, Recupero crediti e Contrattualistica. È responsabile del Supporto Legale dell'associazione ELISS (Experts of Lawful Interception and Security Standards).



### Legge 14 novembre 2016, n. 220 - Aggiornamento del 25 gennaio 2018

La nuova legge cinema è stata ideata come una legge di sistema nel panorama cinematografico italiano. Non a caso è stato istituito un nuovo Fondo per il sostegno dell'industria cinematografica ed audiovisiva, alimentato mediante un meccanismo di autofinanziamento che ha suscitato notevoli dubbi e perplessità: il Fondo che viene sostenuto per l'11% delle entrate dello stesso settore, che non è certo tra quelli più trainanti per la nostra economia. Inoltre, l'attuazione dell'intera normativa richiede l'emanazione di numerosi decreti attuativi da parte del Ministero, esercitando quest'ultimo un controllo sul "Sistema Cinema" attraverso suoi enti delegati.

Il settore del Cinema è stato di recente innovato da un intervento legislativo che si attendeva da lungo tempo. Il 14 novembre 2016, infatti, è stata emanata la legge n. 220, più conosciuta come "Nuova Legge Cinema", che ha apportato una serie di novità rispetto al passato. Tra i principali cambiamenti citiamo: l'**Abolizione delle Commissioni Ministeriali** per l'attribuzione dei finanziamenti in base al cosiddetto 'interesse culturale'; l'Introduzione di un sistema di **incentivi automatici** per le opere di nazionalità italiana; l'Istituzione di un Piano straordinario per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico ed audiovisivo; l'Istituzione del Consiglio Superiore per il Cinema e L'Audiovisivo; l'Abolizione della Censura di Stato; Procedure più trasparenti per la programmazione del cinema in Tv e per gli investimenti delle televisioni; l'Istituzione presso il Ministero del Registro Pubblico delle opere cinematografiche ed audiovisive (art. 32).

La novità più attesa è sicuramente quella relativa all'Istituzione del "**Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel Cinema e l'Audiovisivo**" (art. 13).

Secondo il Mibact, si legge in una nota, "con il *Fondo Cinema* aumentano le risorse del 60%: 150 milioni in più" e "nasce un meccanismo virtuoso di autofinanziamento". "Il fondo" - continua la nota - "è alimentato, sul modello francese, direttamente dagli introiti erariali già derivanti dalle attività di:

- programmazione e trasmissione televisiva;
- distribuzione cinematografica;
- proiezione cinematografica;
- erogazione di servizi di accesso ad internet da parte delle imprese telefoniche e di **telecomunicazione**.

A decorrere dal 2017, l'11% del gettito Ires e Iva di questi settori costituirà la base di calcolo delle risorse statali destinate al finanziamento del Cinema e dell'audiovisivo: il nuovo Fondo non potrà mai scendere sotto **i 400 milioni di euro annui**".

Con questo Fondo si potranno finanziare:

- incentivi e **agevolazioni fiscali** attraverso lo strumento del credito d'imposta (artt. 15 ss.);
- contributi **automatici** (artt. 23 ss.);
- contributi **selettivi** (artt. 26 ss.);
- contributi alle attività e iniziative di **promozione** cinematografica e audiovisiva (art. 27).
- il Piano straordinario per il potenziamento del circuito delle **sale cinematografiche** e polifunzionali (art. 28);
- il Piano straordinario per la **digitalizzazione** del patrimonio cinematografico e audiovisivo (art. 29).

Lo stanziamento annuale a disposizione degli interventi dovrà essere pari all'**11%** delle entrate effettivamente incassate nell'anno precedente, derivanti dal versamento delle **imposte** ai fini **IRES e IVA**, nei settori: distribuzione cinematografica di video e di programmi televisivi; proiezione cinematografica; programmazioni e trasmissioni televisive; erogazione di servizi di accesso a internet; **telecomunicazioni** fisse e mobili.

Il legislatore ha riunito e configurato nel medesimo testo normativo le diverse fattispecie del credito d'imposta (tax credit) a sostegno del cinema e dell'audiovisivo, che risulta così ripartito:

- ▶ per le **imprese di produzione**, in misura non inferiore al 15% e non superiore al 30% del costo complessivo per la produzione di opere cinematografiche e audiovisive (art. 15);
- ▶ per le **imprese di distribuzione cinematografica**, in misura non inferiore al 15% e non superiore al 30% delle spese complessivamente sostenute per la distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive (art. 16);
- ▶ per le **imprese dell'esercizio cinematografico**, in misura non inferiore al 20% e non superiore al 40% delle spese complessivamente sostenute per la ristrutturazione e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale cinematografiche e dei relativi impianti e servizi accessori, per la realizzazione di nuove sale o il ripristino di sale inattive; mentre per le **industrie tecniche e di post-produzione** in misura non inferiore al 20% e non superiore al 30% delle spese complessivamente sostenute per la ristrutturazione e l'adeguamento tecnologico e strutturale del settore (art. 17);
- ▶ per il **potenziamento dell'offerta cinematografica italiana ed europea**, al fine di potenziare la presenza nelle sale cinematografiche di opere audiovisive italiane ed europee effettuate nelle rispettive sale dagli esercenti, un'aliquota massima del 20% sugli introiti della programmazione (art.18);
- ▶ per l'**attrazione in Italia di investimenti cinematografici ed audiovisivi**, in riferimento ad opere cinematografiche e audiovisive o a parti di esse realizzate sul territorio nazionale, utilizzando mano d'opera italiana, su commissione di produzioni estere, con entità compresa tra il 25% e il 30% della spesa sostenuta nel territorio nazionale (art. 19);
- ▶ per le **imprese non appartenenti al settore della produzione cinematografica e audiovisiva** associate in partecipazione ai sensi dell'articolo 2549 del codice civile, applicando un'aliquota massima del 40% dell'apporto in denaro effettuato da tali imprese per la produzione e distribuzione in Italia e all'estero di opere cinematografiche e audiovisive.

La legge ammette la cedibilità dei crediti d'imposta ad intermediari bancari, finanziari ed assicurativi sottoposta a vigilanza prudenziale, i quali possono a loro volta cedere questi crediti anche ad investitori privati non appartenenti al settore cinematografico e audiovisivo. I cessionari potranno utilizzare il credito ceduto solo in compensazione dei propri debiti d'imposta o contributivi.

Come già accennato, nel medesimo Fondo sono previsti una serie di **contributi**, come quelli:

- **automatici** (artt. 23 ss): destinati allo sviluppo, alla produzione e alla distribuzione delle opere cinematografiche e audiovisive riconosciuti per opere già realizzate o distribuite, in base ai risultati economici, culturali e artistici, e condizionati al reinvestimento nel settore. Per l'erogazione di tali contributi ciascuna impresa cinematografica e audiovisiva dovrà richiedere l'apertura di una **posizione contabile presso il Mibact**, nella quale confluiranno i contributi alla produzione ancora non erogati, compatibili con le finalità di ammortamento dei mutui e di reinvestimento;
- **selettivi** (artt. 26 ss.): destinati prioritariamente alle opere cinematografiche e in particolare alle **opere prime e seconde**, alle opere realizzate da **giovani autori** o alle **opere di particolare qualità artistica** realizzate anche da imprese non titolari di una posizione contabile presso il Mibact. Sono previsti contributi selettivi anche per le imprese del settore appartenenti a determinate categorie, ad esempio le **startup** e le **micro imprese**. I contributi saranno attribuiti in relazione alla qualità artistica o al valore culturale dell'opera o del progetto da realizzare, in base alla **valutazione di cinque esperti** che saranno individuati secondo le modalità che verranno stabilite con apposito decreto;
- destinati **alle attività e alle iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva** (art. 27), finalizzati a:
  - promuovere le attività di **internazionalizzazione** del settore;
  - promuovere, anche a fini turistici, l'**immagine dell'Italia** attraverso il cinema e l'audiovisivo;
  - favorire lo sviluppo della **cultura cinematografica** e audiovisiva in Italia;
  - sostenere la realizzazione di **festival, rassegne e premi** di rilevanza nazionale ed internazionale;
  - promuovere le attività di **conservazione, restauro e fruizione del patrimonio** cinematografico ed audiovisivo;
  - sostenere l'attività di **diffusione della cultura cinematografica** svolta dai circoli e dalle associazioni nazionali di cultura cinematografica;
  - sostenere ulteriori attività finalizzate allo **sviluppo del cinema e dell'audiovisivo** sul piano artistico, culturale, tecnico ed economico o finalizzate alla crescita economica, culturale, civile, all'integrazione sociale e alle relazioni interculturali mediante l'utilizzo del cinema e dell'audiovisivo;
  - sostenere, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, 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.

Le richieste di contributo selettivo possono essere presentate da enti pubblici e privati, istituti dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, universitari ed enti di ricerca, fondazioni, comitati ed associazioni culturali e di categoria, anche in forma confe-

derale. A valere sul Fondo per il cinema e l'audiovisivo, il Ministero provvederà anche all'assegnazione delle risorse per l'Istituto Luce-Cinecittà s.r.l., la Fondazione La Biennale di Venezia e la Fondazione Centro sperimentale di cinematografia;

– **per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e polifunzionali** (art. 28): sono previsti contributi a fondo perduto o contributi in conto interessi sui mutui o locazioni finanziarie, finalizzati alla riattivazione delle sale cinematografiche chiuse o dismesse, alla realizzazione di nuove sale, trasformazione delle sale o multisale, ristrutturazione e adeguamento strutturale e tecnologico delle sale;

– **per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo** (art. 29): saranno concessi contributi a fondo perduto o finanziamenti agevolati, per consentire il passaggio del patrimonio cinematografico e audiovisivo al formato digitale, alle imprese di post-produzione italiane, comprese le cineteche;

– **per l'audiovisivo per le piccole e medie imprese** (art. 30): viene istituita una **sezione** speciale destinata a garantire operazioni di finanziamento alle imprese per la realizzazione di prodotti audiovisivi e cinematografici.

Ma non è finita qui, perché la legge appena schematizzata nei suoi passaggi più rilevanti è frastagliata da continui richiami a decreti attuativi, circa una ventina, di cui solo alcuni - dopo oltre un anno dall'emanazione della legge - hanno visto la luce.

Nel complesso si tratta di un sistema basato principalmente sull'adozione di meccanismi automatici per l'assegnazione dei sostegni finanziari che dovrebbero premiare la qualità artistica e culturale, la professionalità e capacità di incontrare la domanda delle diverse tipologie di pubblico. Il sistema di auto-sostentamento pensato dal ministro Franceschini e dai suoi collaboratori, nel quale l'11% del ricavato dall'importo delle tasse versate nel cinema e nell'audiovisivo dovrebbe essere reinvestito in questo settore, solo inizialmente (cioè nei lavori preparatori) si era ispirato al modello francese. Non a caso era stato previsto un Centro Nazionale per il Cinema, che aveva preso come esempio proprio il CNC francese, svincolando il controllo del Cinema dal Ministero per puntare verso un auto-governo da parte del settore.

Questa impostazione è stata poi superata nelle successive stesure fino ad arrivare alla versione attuale, nella quale è il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo a regolare e gestire il "sistema-cinema" e a delegare successive questioni a proprie istituzioni, come all'Istituto Luce-Cinecittà, al Centro Sperimentale di Cinematografia e alla Biennale di Venezia, mediante l'utilizzo di **decreti attuativi**. Questi ultimi se da un lato hanno il vantaggio di poter modificare in tempi rapidi meccanismi magari complicati o farraginosi, allo stesso tempo rischiano di essere utilizzati in maniera non corretta o sganciati da elementi di stabilità e certezza. La "Nuova legge Cinema" era stata ideata come una legge capace di riorganizzare e migliorare il settore cinematografico ed audiovisivo, in realtà, la stessa con l'istituzione del Fondo per gli investimenti nel cinema ha solo apparentemente creato un meccanismo autonomo in grado di sostenere il settore. Il Fondo creato per gli investimenti nel Cinema e nell'Audiovisivo si alimenterà dal **versamento delle imposte di IRES ed IVA proprio negli stessi settori del cinema, delle televisioni, degli accessi ad internet, ecc.** Dunque, un meccanismo di autofinanziamento: il cinema che sostiene il cinema! Peccato che quello cinematografico sia uno degli ambiti in cui le entrate non raggiungono livelli dignitosi.

In questo modo lo Stato da un lato eroga (a certe condizioni) incentivi fiscali, dall'altro richiede una percentuale sugli incassi realizzati in sala dalle opere cinematografiche, a prescindere dai reali costi sostenuti per la realizzazione del film. ©

DECRETO E RIFERIMENTO DELLA LEGGE CINEMA	STATO
<b>DECRETO MISE istituzione sezione speciale del Fondo di garanzia PMI (art. 30, co. 1)</b>	<b>IN PREPARAZIONE</b>
INTESA in Conferenza unificata x valorizzazione delle sale storiche (art. 8, co. 2)	IN PREPARAZIONE
<b>DM: indirizzi e parametri generali x gestione fondi da parte delle Film commission (art. 4 co. 5)</b>	<b>DM 25 gennaio 2018 n. 63</b>
DPCM su proposta MIBACT: funzionamento Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive (art. 32, co. 7)	DPCM 8 gennaio 2018 (GU n.39 del 16-02-2018)
<b>Delega per la riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo (art. 33)</b>	<b>D.lgs 7 dicembre 2017 (GU n.301 del 28-12-2017)</b>
Delega per la riforma della promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi (art. 34)	D.lgs 7 dicembre 2017 (GU n.301 del 28-12-2017)
<b>Delega per la riforma delle norme in materia di rapporti di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo (art. 35)</b>	<b>D.lgs 7 dicembre 2017 (GU n.301 del 28-12-2017)</b>
DPCM su proposta MIBACT: Piano straordinario digitalizzazione patrimonio cinematografico e audiovisivo (art. 29, co. 4)	DPCM 24 ottobre 2017 (GU n.300 del 27-12-2017)
<b>DPCM: disposizioni applicative del Piano straordinario per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e polifunzionali"</b>	<b>DPCM 4 agosto 2017 (GU n.239 del 12-10-2017)</b>
Disposizioni applicative in materia di credito di imposta per le imprese di produzione cinematografica ed audiovisiva di cui all'articolo 15 della legge n. 220/2016.	DM 4 agosto 2017
<b>Disposizioni applicative dei crediti d'imposta nel settore cinematografico e audiovisivo di cui agli articoli 16, 17, comma 1, 18, 19 e 20 della legge n. 220/2016.</b>	<b>DM 4 agosto 2017</b>
Disposizioni applicative del credito d'imposta per le industrie tecniche e di post-produzione di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 220/2016	DM 4 agosto 2017
<b>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</b>	<b>DM 4 agosto 2017</b>
DPCM su proposta MIBACT: Piano straordinario circuito sale (art. 28, co. 2)	DM 4 agosto 2017
<b>DM: contributi automatici (art. 25, co. 1)</b>	<b>DM 31 luglio 2017</b>
DM: contributi selettivi (art. 26, co. 4)	DM 31 luglio 2017
<b>DM: contributi per attività di promozione cinematografica e audiovisiva (art. 27, co. 4)</b>	<b>DM 31 luglio 2017</b>
DM: regole sul deposito delle opere presso la Cineteca nazionale e costituzione rete delle cineteche (art. 7, co. 5 e 6)	DM 31 luglio 2017
<b>DM: parametri e requisiti per destinazione di un'opera audiovisiva prioritariamente al pubblico per la visione nelle sale cinematografiche (art. 2, co. 1, lett. B)</b>	<b>DM 14 luglio 2017</b>
<b>DM: individuazione dei casi di esclusione delle opere cinematografiche e audiovisive dai benefici previsti dalla legge (art. 14, co. 4)</b>	<b>DM 14 luglio 2017</b>
DM: criteri per la programmazione qualificata delle sale d'essai (art. 2, co. 1, lett. m)	DM 14 luglio 2017
<b>DM: riparto del Fondo fra le tipologie di contributi (art. 13, co. 5)</b>	<b>DM 13 luglio 2017</b>
DPCM su proposta MIBACT: criteri nazionalità italiana (art. 5, co. 2 e 3, art. 6, co. 4)	DPCM 11 luglio 2017 (GU n.192 del 18-08-2017)
<b>DM: nomina Consiglio Superiore (8 personalità del settore cinema-audiovisivo nominate dal Ministro, 2 delle quali su designazione della Conferenza unificata + 3 membri scelti dal Ministro tra nomi proposti da associazioni di categoria) (art. 11, co. 4)</b>	<b>DM 6 marzo 2017</b>
DPCM su proposta MIBACT: modalità di gestione del Fondo cinema e audiovisivo (art. 13, co. 4)	DPCM 20 maggio 2017 (GU n.166 del 18-07-2017)
<b>DM: incompatibilità componenti Consiglio Superiore e funzionamento dell'organo (art. 11, co. 7)</b>	<b>DM 2 gennaio 2017</b>

**Tabella - Stato di aggiornamento dei decreti attuativi della L. 220/2016**