



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori VERDUCCI e FINA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022**

Norme per il riconoscimento e il sostegno delle imprese cinematografiche e audiovisive indipendenti

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si propone di accogliere un'esigenza fortemente avvertita all'interno del settore del cinema e dell'audiovisivo che riguarda la definizione di produttore indipendente, nonché le altre definizioni che attengono direttamente alle questioni, alle tematiche e ai profili inerenti la promozione delle opere europee e italiane; definizione che, nel corso degli anni, non ha trovato piena soluzione e soddisfazione nel mondo del cinema e dell'audiovisivo.

L'importanza di tale definizione è stata sancita dalla direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, cosiddetta direttiva «Tv senza frontiere», che poneva al centro la figura del produttore indipendente come garanzia della pluralità culturale. L'obiettivo principale della direttiva era garantire l'espressione della cultura e del potenziale creativo degli Stati membri che dovevano successivamente essere in grado di generare sviluppo e consolidamento economico nel settore audiovisivo.

Sviluppo culturale e potenziale creativo sono, per l'Unione europea, gli elementi primari per il sostegno al settore, i quali si fondano su due principi: l'eccezione culturale (lo Stato interviene nelle dinamiche del libero mercato per sostenere le industrie cinematografiche che, per le loro caratteristiche, non sopravviverebbero da sole, ma la cui esistenza è essenziale allo sviluppo culturale e sociale di ogni comunità) e la diversità culturale (intesa come pluralità di voci e di identità locali, da preservare in quanto la sua sussistenza è il motore per qualsiasi processo di creazione e innovazione).

Per l'Unione europea è dunque il sostegno allo sviluppo culturale e creativo che

genera sviluppo e consolidamento economico, non viceversa.

L'architrave che congiunge tali elementi è proprio la produzione indipendente che per essere definita tale deve garantire - oltre all'assenza di legami societari e vincoli di esclusiva tra produttori ed emittenti (*broadcaster* o *over the top* - *OTT*) - la titolarità in capo ai produttori dei diritti sulla propria *library* di contenuti. L'intervento dello Stato nel settore, che avviene in deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato, è ammesso proprio per salvaguardare e tutelare questi principi fondamentali, che le regole di mercato non sarebbero in grado di preservare, tenuto conto che le imprese che operano in questo settore sono per lo più micro e piccole imprese, che per dimensioni e atipicità dei processi produttivi non sarebbero in grado, dal punto di vista economico e finanziario, di sostenere i loro processi produttivi in maniera autonoma e libera, e quindi di preservare il pluralismo e la diversità culturale.

La pandemia ha ingigantito le enormi criticità che già prima impedivano a innumerevoli esperienze creative di emergere e affermarsi. Per questo non può essere sufficiente limitarsi a interventi emergenziali o a misure di protezione, serve invece un intervento normativo per un cambiamento strutturale che superi le attuali criticità, correggendo storture, scardinando soffocanti posizioni dominanti, abbattendo le paratie che impediscono l'accesso a tante energie innovative e creative, ripensando le modalità di un sistema spesso chiuso ed escludente, superandone i limiti strutturali e ridefinendone la visione strategica. Questo contribuirà al rafforzamento e alla crescita del cinema e dell'au-

diovisivo italiano come uno dei settori maggiormente nevralgici e trainanti dello sviluppo economico e sociale del Paese nei prossimi anni.

La figura dell'impresa indipendente è quindi estremamente importante nel contesto degli aiuti al settore perché è la « sentinella », la spia, che segnala la correttezza entro la quale operano gli interventi rivolti al settore, nel perimetro definito dall'eccezione culturale e dalla diversità culturale. Essa rappresenta la pietra angolare di tutto il sistema: solo se esiste l'impresa indipendente, veramente tale, gli aiuti di Stato in deroga sono consentiti e possono funzionare correttamente, ovvero sostenere la pluralità, la diversità e l'eccezione culturale che successivamente generano sviluppo economico e occupazionale.

I film e le opere audiovisive rappresentano beni meritori con esternalità positive su immagine e diffusione dell'identità di un Paese e soddisfano la domanda culturale delle generazioni future e il loro sviluppo sociale, culturale ed economico: hanno quindi direttamente a che fare con il futuro di un intero Paese.

Come ricorda la Dichiarazione universale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) sulla diversità culturale, adottata a Parigi dalla Conferenza generale, il 2 novembre 2001, la diversità culturale è considerata necessaria per l'umanità come la biodiversità lo è per la natura. La Dichiarazione esorta tutti gli Stati e le comunità a proteggere il patrimonio culturale, la pluralità di voci e le identità locali, al fine di preservare la diversità culturale quale processo adattivo che ha capacità di espressione, creazione e innovazione.

Per tali motivi, il presente disegno di legge, intervenendo sul produttore indipendente, ovvero sulle imprese indipendenti, intende affrontare un'esigenza fortemente sentita all'interno del settore e mai pienamente

risolta, nel quadro dei mutati scenari globali derivanti dalla rivoluzione digitale che hanno portato all'interno del mercato di settore una pluralità e una diversità di soggetti e di interazioni tra gli stessi, che, da una parte rendono di fatto inefficace l'attuale definizione, dall'altra rendono difficile far rientrare i medesimi in un'unica definizione. Per questi motivi sembra più utile ed efficace, oggi, proporre una definizione di impresa indipendente (non solo di produttore) articolata su più livelli, che riesca a distinguere tra le imprese (prevalentemente micro imprese) che rientrano in pieno nei principi della diversità e dell'eccezione culturale e che giustificano gli aiuti in deroga e quelle (per lo più piccole e medie) che oggi potremmo definire dell'« eccezione industriale », operanti sia in base all'eccezione sia attraverso le regole di mercato. Esse rappresentano un fondamentale motore economico e occupazionale, oltre che un indispensabile veicolo per la diffusione del patrimonio culturale italiano nel mondo e che dunque devono, seppur in maniera diversa, essere sostenute in parte attraverso meccanismi derogatori.

L'articolo 1 del presente disegno di legge introduce una definizione articolata su due livelli, dove nel primo livello si individuano le imprese afferenti all'eccezione culturale, per lo più micro imprese, che per lo loro natura e struttura aziendale difficilmente sarebbero in grado di sopravvivere alle pure e semplici regole di mercato. Per circoscrivere queste imprese si individuano 8 criteri che delimitano il perimetro entro cui un'impresa può essere definita indipendente di primo livello. A queste imprese sono concessi la totalità degli aiuti di Stato ad oggi previsti dalla normativa in vigore. Le imprese che soddisfano invece solo i primi 4 criteri sono definite come « imprese indipendenti di secondo livello », oggi per lo più piccole e medie imprese, che riescono, anche per loro struttura aziendale, a operare all'interno delle regole di mercato, ma che necessitano

comunque di sostegno pubblico in deroga (seppur in diversa misura) per poter meglio competere all'interno dei mercati di riferimento.

Si consideri inoltre che la situazione in cui si trovano ad operare le micro imprese indipendenti del settore è stata ulteriormente aggravata da due anni di pandemia da COVID-19, con difficoltà legate ai flussi di cassa e all'accesso al credito. Mentre le piccole e medie imprese, soprattutto dedite ai prodotti audiovisivi realizzati per conto delle TV e delle OTT, sono riuscite, dopo un primo periodo di fermo, a tornare velocemente sui *set* con nuovi protocolli di sicurezza, le micro imprese spesso non sono state in grado di rimettere in piedi le proprie produzioni, in particolare per l'aggravarsi delle possibilità di accesso al credito e non potendo di conseguenza usufruire degli incentivi emergenziali messi a disposizione dal Ministero della cultura.

Una situazione grave che oggi mette in seria difficoltà, e persino a rischio di sopravvivenza, una gran parte di imprese del settore audiovisivo. In virtù di tale preoccupazione, il secondo obiettivo del presente disegno di legge è volto ad aumentare il sostegno alle micro e piccole imprese che operano prevalentemente all'interno del perimetro dell'eccezione culturale, riequilibrandolo rispetto al sostegno alla componente industriale tramite alcune modifiche alla legge 14 novembre 2016, n. 220, recante disciplina del cinema e dell'audiovisivo.

L'articolo 2 aggiorna la definizione di impresa cinematografica e audiovisiva indipendente anche nell'ambito della legge 14 novembre 2016, n. 220, rimandando al testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, così come modificato dall'articolo 1 del presente disegno di legge.

L'articolo 3 interviene sul riparto del Fondo per il cinema e l'audiovisivo in relazione ai cosiddetti contributi selettivi e alla

promozione slegando, e quindi aumentando, le percentuali minime di sostegno a queste due linee di intervento, portandole in un *range* tra il 10 per cento e il 12 per cento solo per i contributi selettivi (articolo 26 della legge n. 220 del 2016) e in un *range* tra il 6 per cento e l'8 per cento solo per i contributi alla promozione (articolo 27, comma 1, lettere dalla *a*) alla *h*), della citata legge).

L'articolo 4 reca alcune modifiche alle aliquote dei crediti di imposta alla produzione, introducendo il principio della diversa intensità in base alla classificazione tra impresa indipendente di primo o di secondo livello e riservando l'accesso al credito su alcune linee (*film low budget* e sviluppo) alle sole imprese indipendenti di primo livello.

L'articolo 5 introduce i medesimi principi al credito di imposta per la distribuzione.

L'articolo 6 apporta alcune modifiche in materia di contributi automatici e selettivi previsti dagli articoli 23 e 26 della citata legge n. 220 del 2016. I contributi automatici per le opere cinematografiche sono ora riservati alle sole imprese indipendenti di primo livello, mentre quelli alle opere televisive e *web* sono destinati alle imprese indipendenti di primo livello e di secondo livello. I contributi selettivi sono invece destinati alle sole imprese indipendenti di primo livello.

In conclusione, le misure di sostegno al settore del cinema e dell'audiovisivo non concorrono solamente allo sviluppo della produttività e dell'occupazione, ma anche alla crescita culturale, sociale e di rappresentazione esterna del sistema-Paese. L'intervento proposto mira dunque a « democratizzare » e a rendere maggiormente diversificata e plurale sia la creazione sia la fruizione dei contenuti audiovisivi multimediali, che rischiano altrimenti di essere relegati solo nell'ambito di dinamiche di mercato fortemente influenzate dalle multinazionali dell'intrattenimento. Obiettivi rivolti, infine, alle giovani generazioni, che solo attraverso

un'offerta culturale ampia, plurale e diversificata potranno avere gli strumenti idonei a essere cittadini informati e critici, consape-

voli e attivi, capaci di immaginare e costruire un futuro migliore per il proprio Paese.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche al testo unico dei servizi di media audiovisivi, di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, in materia di definizione di impresa cinematografica o audiovisiva indipendente)*

1. Al testo unico dei servizi di media audiovisivi, di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, comma 1, la lettera *t*) è sostituita dalle seguenti:

« *t*) “imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello”: gli operatori della comunicazione europei che svolgono attività di produzione e distribuzione audiovisive aventi i seguenti requisiti:

1) non siano controllati da, o collegati a, produttori indipendenti di secondo livello, produttori non indipendenti, emittenti televisive, fornitori di servizi di *hosting* o fornitori di servizi di *media* audiovisivi soggetti alla giurisdizione italiana;

2) non destinino, per un periodo di tre anni, più del 90 per cento del proprio fatturato a una sola emittente televisiva o a un solo fornitore di servizi di *hosting* o di servizi di *media* audiovisivi;

3) realizzino o abbiano realizzato, nei tre anni precedenti, opere in associazione produttiva con emittenti televisive o fornitori di servizi di *hosting* o fornitori di servizi di *media* audiovisivi per le quali, congiuntamente:

3.1) contribuiscano, o abbiano contribuito, al costo complessivo dell'opera in

misura non inferiore alla percentuale di *tax credit* maturata dall'opera stessa;

3.2) mantengano, o abbiano mantenuto, la titolarità dei diritti di elaborazione creativa in proporzione alla propria quota di partecipazione all'opera;

4) realizzino, o abbiano realizzato nei tre anni precedenti, opere in associazione produttiva con emittenti televisive o fornitori di servizi di *hosting* o fornitori di servizi di *media* audiovisivi per le quali ricorra una delle seguenti condizioni:

4.1) mantengano, o abbiano mantenuto, la titolarità al 100 per cento di almeno uno dei seguenti diritti di utilizzazione su reti di comunicazione elettronica in Italia:

4.1.1) *pay-tv*;

4.1.2) *free-tv*;

4.1.3) *video on demand* (VOD) in tutte le sue tipologie;

4.1.4) diritti di distribuzione internazionale;

4.2) stipulino, o abbiano stipulato, contratti nei quali siano presenti clausole che prevedano la limitazione temporale dei diritti ceduti al fornitore di servizi di *media* audiovisivi non superiore a tre anni;

5) non siano partecipati da imprese cinematografiche o audiovisive non italiane o da società o gruppi finanziari o altri enti non appartenenti al settore cinematografico o audiovisivo;

6) i cui soci non abbiano contratti continuativi o esclusivi di collaborazione o di consulenza con *broadcaster* o *provider* di servizi *over the top* (OTT) aventi sede legale o operativa in Italia;

7) non abbiano partecipazioni o siano partecipate da società che detengono la proprietà o la gestione di circuiti di sale cinematografiche;

*t-bis*) "imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di secondo livello":

gli operatori della comunicazione europei che svolgono attività di produzione e distribuzione audiovisive aventi i seguenti requisiti:

1) non siano controllati da, ovvero collegati a, emittenti televisive, fornitori di servizi di *hosting* o fornitori di servizi di *media* audiovisivi soggetti alla giurisdizione italiana;

2) non destinino, per un periodo di tre anni, più del 70 per cento del proprio fatturato a una sola emittente televisiva o a un solo fornitore di servizi di *hosting* o di servizi di *media* audiovisivi;

3) realizzino, o abbiano realizzato nei tre anni precedenti, opere in associazione produttiva con emittenti televisive o fornitori di servizi di *hosting* o fornitori di servizi di *media* audiovisivi per le quali, congiuntamente:

3.1) contribuiscano, o abbiano contribuito, al costo complessivo dell'opera in misura non inferiore alla percentuale di *tax credit* maturata dall'opera stessa;

3.2) mantengano, o abbiano mantenuto, la titolarità dei diritti di elaborazione creativa in proporzione alla propria quota di partecipazione all'opera;

4) realizzino, o abbiano realizzato nei tre anni precedenti, opere in associazione produttiva con emittenti televisive o fornitori di servizi di *hosting* o fornitori di servizi di *media* audiovisivi per le quali ricorra una delle seguenti condizioni:

4.1) mantengano, o abbiano mantenuto, la titolarità al 100 per cento di almeno uno dei seguenti diritti di utilizzazione su reti di comunicazione elettronica in Italia:

4.1.1.) *pay-tv*;

4.1.2.) *free-tv*;

4.1.3) *video on demand* (VOD) in tutte le sue tipologie;



4.2) stipulino, o abbiano stipulato, contratti per la produzione di opere rispetto alle quali siano presenti clausole contrattuali che prevedano la limitazione temporale dei diritti ceduti al fornitore di servizi di *media* audiovisivi non superiore a tre anni »;

b) le parole: « produttore indipendente » e « produttori indipendenti », ovunque ricorrano, sono sostituite, rispettivamente dalle seguenti: « impresa cinematografica o audiovisiva indipendente di primo livello o di secondo livello » e « imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello o di secondo livello ».

#### Art. 2.

*(Modifica all'articolo 2 della legge 14 novembre 2016, n. 220, in materia di definizione di impresa cinematografica o audiovisiva indipendente)*

1. All'articolo 2, comma 1, lettera q), della legge 14 novembre 2016, n. 220, dopo le parole: « impresa di produzione o distribuzione cinematografica o audiovisiva indipendente » sono inserite le seguenti: « di primo o di secondo livello ».

#### Art. 3.

*(Modifica all'articolo 13 della legge 14 novembre 2016, n. 220, in materia di contributi)*

1. All'articolo 13, comma 5, della legge 14 novembre 2016, n. 220, le parole: « fermo restando che l'importo complessivo per i contributi di cui agli articoli 26 e 27, comma 1, non può essere inferiore al 10 per cento e superiore al 15 per cento del Fondo medesimo » sono sostituite dalle seguenti: « fermo restando che l'importo complessivo per i contributi di cui all'articolo 26 non può essere inferiore al 10 per cento e superiore al 12 per cento del Fondo medesimo e che l'importo complessivo per i contributi di

cui all'articolo 27, comma 1, lettere da *a*) a *h*), non può essere inferiore al 6 per cento e superiore all'8 per cento del Fondo medesimo ».

Art. 4.

*(Modifica all'articolo 15 della legge 14 novembre 2016, n. 220, in materia di credito d'imposta per la produzione di opere cinematografiche o audiovisive)*

1. L'articolo 15 della legge 14 novembre 2016, n. 220, è sostituito dal seguente:

« Art. 15. - *(Credito d'imposta per la produzione di opere cinematografiche o audiovisive)* - 1. Alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo e di secondo livello è riconosciuto, per la produzione di opere cinematografiche o audiovisive, un credito d'imposta, in misura non inferiore al 15 per cento e non superiore al 40 per cento del costo complessivo di produzione delle medesime opere.

2. Nella determinazione dell'aliquota del credito d'imposta, si prevede che:

*a*) per la produzione di opere cinematografiche con un costo pari o inferiore a 1,5 milioni di euro, alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello spetta un'aliquota pari al 40 per cento del costo complessivo di produzione;

*b*) per la produzione di opere cinematografiche con un costo pari o superiore a 1,5 milioni di euro:

1) alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello spetta un'aliquota pari al 40 per cento del costo complessivo di produzione;

2) alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di secondo livello spetta un'aliquota pari al 20 per cento del costo complessivo di produzione;

*c*) per le opere televisive e *web*:

1) alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo e di se-

condo livello, spetta un credito d'imposta pari al 25 per cento del costo eleggibile di produzione di opere televisive o *web* di nazionalità italiana, in coproduzione, in preacquisto e in licenza di prodotto, e fino a un costo di 10 milioni di euro, come definiti dall'articolo 1, comma 5, lettere *b)*, *c)* e *d)* del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 15 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 24 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 120 del 25 maggio 2018;

2) alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo e di secondo livello, spetta un credito d'imposta pari al 15 per cento del costo eleggibile di produzione di opere televisive o *web* di nazionalità italiana, in coproduzione, in preacquisto e in licenza di prodotto, con un costo superiore ai 10 milioni di euro, come definiti dall'articolo 1, comma 5, lettere *b)*, *c)* e *d)*, del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 15 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 24 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 120 del 25 maggio 2018;

*d)* per lo sviluppo di opere cinematografiche, televisive e *web*, alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello spetta una aliquota pari al 40 per cento del costo complessivo di produzione ».

2. A decorrere dal 1° gennaio 2022, il credito d'imposta per le opere televisive e *web*, come determinato ai sensi del comma 1 del presente articolo, fatta eccezione per le opere di animazione, è calcolato sull'85 per cento del costo eleggibile.

## Art. 5.

*(Modifica all'articolo 16 della legge 14 novembre 2016, n. 220, in materia di credito d'imposta per la distribuzione di opere cinematografiche o audiovisive)*

1. L'articolo 16 è sostituito dal seguente:

« Art. 16. - *(Credito d'imposta per la distribuzione di opere cinematografiche o audiovisive)* - 1. Alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo e di secondo livello è riconosciuto un credito d'imposta, in misura non inferiore al 15 per cento e non superiore al 40 per cento delle spese complessivamente sostenute per la distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive.

2. L'aliquota del credito d'imposta, è determinata con decreto, da adottare ai sensi dell'articolo 21, comma 5, nel rispetto dei seguenti criteri:

a) l'aliquota del 30 per cento è prioritariamente stabilita in relazione alle spese per la distribuzione internazionale ovvero in relazione alle spese per la distribuzione cinematografica di opere effettuata da imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello;

b) l'aliquota del 20 per cento è prioritariamente stabilita in relazione alle spese per la distribuzione internazionale ovvero in relazione alle spese per la distribuzione cinematografica di opere effettuata da imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di secondo livello;

c) in relazione a opere distribuite direttamente dallo stesso produttore avente i requisiti di impresa cinematografica o audiovisiva indipendente di primo livello, l'aliquota è elevata fino al 40 per cento, a condizione che le fasi della distribuzione siano gestite

secondo le modalità tecniche e le disposizioni stabilite nel decreto di cui all'alinea.

3. Il credito di imposta spetta a condizione che il costo eleggibile di distribuzione del film non sia inferiore a 40.000 euro nel caso di lungometraggi di finzione con costo pari o superiore a 1,5 milioni di euro; non sia inferiore a 20.000 euro in caso di lungometraggi di finzione con un costo inferiore a 1,5 milioni di euro; non sia inferiore a 10.000 euro in caso di documentari e cortometraggi.

4. Il credito d'imposta di cui al presente articolo è altresì riconosciuto alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo e di secondo livello per le spese complessivamente sostenute per la distribuzione, nei territori delle regioni in cui risiedono minoranze linguistiche riconosciute, ai sensi dell'articolo 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, di opere prodotte in una lingua diversa da quella italiana, purché appartenente a una delle minoranze linguistiche riconosciute. Con decreto, da adottare ai sensi dell'articolo 21, comma 5, è effettuata la determinazione dell'aliquota di cui al presente articolo per le finalità del presente comma, tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici nei territori in cui risiedono minoranze linguistiche riconosciute ».

#### Art. 6.

*(Modifiche agli articoli 23 e 26 della legge 14 novembre 2016, n. 220, in materia di contributi automatici e contributi selettivi)*

1. Alla legge 14 novembre 2016, n. 220, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 23, il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Il Ministero, a valere sul Fondo per il cinema e l'audiovisivo, concede, in misura non inferiore al 10 per cento, contributi automatici per le opere cinematografiche alle

sole imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello e contributi automatici per opere televisive e *web* alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo e di secondo livello al fine di concorrere, nei limiti massimi d'intensità d'aiuto previsti dalle disposizioni dell'Unione europea e secondo le ulteriori specifiche contenute nel decreto da adottare ai sensi dell'articolo 25, allo sviluppo, alla produzione e distribuzione in Italia e all'estero di nuove opere cinematografiche e audiovisive di nazionalità italiana »;

b) all'articolo 26, comma 1, le parole: «concede contributi selettivi» sono sostituite dalle seguenti: «concede alle imprese cinematografiche o audiovisive indipendenti di primo livello contributi selettivi».



€ 1,00