

Nota di accompagnamento alle proposte dell'esercizio cinematografico italiano al DDL AS 2287

1. IL DDL Cinema e Audiovisivo: un riforma di sistema lungamente attesa

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso gennaio, recante *Disciplina del cinema, dell'audiovisivo e dello spettacolo e deleghe al Governo per la riforma della normativa in materia di attività culturali* si configura come una riforma che le Associazioni di categoria dell'esercizio cinematografico italiano (ANEC-ANEM) aspettavano da lungo tempo. Negli ultimi 25 anni le Istituzioni non hanno mai compiuto uno sforzo incisivo come questo provvedimento che finalmente riesce a razionalizzare tutti gli sforzi per armonizzare il corpus normativo riferito alla produzione, alla distribuzione e all'esercizio cinematografico.

Il sistema del cinema e dell'audiovisivo necessitava di una seria rivisitazione per affrontare le sfide del futuro e questa proposta, congiuntamente con il disegno di legge *"Disposizioni in materia di riassetto del cinema e dell'audiovisivo"* che ha come prima firmataria la Senatrice Rosamaria Di Giorgi, rappresentano lo sforzo unitario di dare una *"vision"* strategica in chiave a tutto il sistema dalla produzione alla internazionalizzazione alla stessa ristrutturazione delle sale cinematografiche e multiplex.

2. Le criticità e i cantieri aperti per l'esercizio cinematografico

Il 2015 è stato un anno positivo per l'esercizio cinematografico. L'Italia, tuttavia, è ancora indietro rispetto ad un Paese come la Francia e non riuscendo a sviluppare a pieno le potenzialità. La sala, come riconosciuto, è centrale all'interno della filiera: se l'affluenza al cinema è bassa, a risentirne non è solo l'esercizio, ma il comparto nel suo insieme e, soprattutto, la crescita culturale delle nuove generazioni e degli italiani in sé.

Nel 2015, in **Italia** si sono manifestati segnali di ripresa con un incremento del 10,9% degli incassi e dell'8,6% delle presenze, dovuto più a uscite estemporanee e a film di particolare successo. Permangono, invece, alcune **criticità strutturali**, nello specifico:

I. Il peso della Fiscalità nazionale e in particolare locale: l'incremento dei tributi locali è stato pari al 300/400% (IMU/TASI/TARI) e ciò ha portato alla chiusura o alla lenta agonia di numerose sale che soffrono il peso della burocrazia. Tale imposizione non tiene in debito conto la peculiarità delle sale: esse necessitano grandi superfici e volumi indispensabili affinché il servizio reso garantisca le condizioni indispensabili di sicurezza, requisiti tecnici e di comfort. Durante i dibattiti per la Legge di Stabilità 2016 le Commissioni Istruzione del Senato e Finanze della Camera dei Deputati hanno invitato il Governo a valutare azioni che vadano nella direzione di un'eliminazione o riduzione della tassazione locale sulle sale cinematografiche e teatrali. Per queste imprese, l'immobile non costituisce un bene strumentale, ma è l'essenza stessa dell'attività. I Cinema sono la *"casa culturale"* (a funzione pubblica e sociale) degli italiani. Sono centri di aggregazione sociale ramificati sul territorio e attivi per 365 giorni l'anno. Per questo, devono essere considerati un asset su cui puntare, non un capitale da tassare.

II. L'assenza di adeguate politiche di incentivazione e sostegno all'esercizio. Negli ultimi anni sono venute meno le risorse relative alle agevolazioni finanziarie di sostegno al settore sotto forma di contributi in conto capitale e conto interessi. Risorse che avevano garantito l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale per un investimento complessivo nel decennio 1998-2008 di oltre 2 miliardi di euro. Il venire meno di tali fondi ha comportato progressivamente la paralisi degli investimenti e il blocco delle capacità competitive del settore. Inoltre, con la *"Legge di stabilità 2014"* (Legge 147/2013), è stata ridotta del 15% la fruizione dell'ammontare dei crediti d'imposta sulla programmazione dei film italiani. Misura che ha ulteriormente inciso in maniera assai negativa sui bilanci delle imprese d'esercizio. In generale, l'ammontare delle risorse a favore dell'esercizio sono veramente irrisorie.

III. La stagionalità dell'offerta cinematografica: le grandi case produttrici e distributrici perseverano nell'accorciare la stagione, concentrando le uscite principali nel periodo settembre-aprile, provocando così una forte congestione per le sale e rendendo sempre più complesso, per gli esercenti, gestire il personale impiegato. Questa è una delle principali cause di sofferenza del mercato cinematografico nella sua interezza che richiede un'immediata risoluzione perché grava sulle potenzialità e sulle capacità del Sistema-Cinema. Durante la scorsa stagione cinematografica è stato fatto un piccolo passo avanti con la distribuzione in maggio 2015 delle opere di due grandi registi come Paolo Sorrentino (*Youth - Giovinezza*) e di Matteo Garrone (*Il Racconto dei Racconti*): è tuttavia essenziale che anche le società di distribuzione dovrebbero avere maggior coraggio nello sfruttare tutta la stagione, accettando la sfida e allungando il periodo di distribuzione.

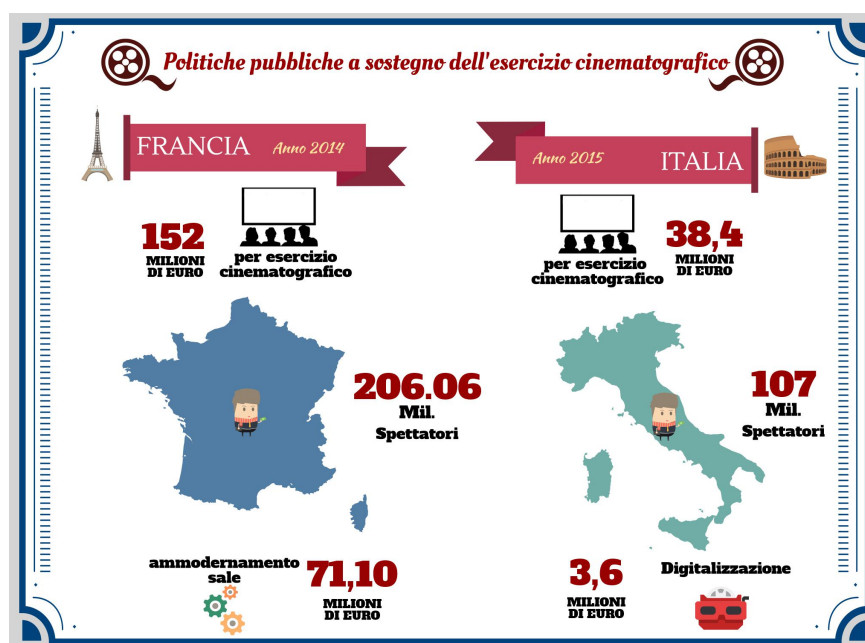
In questo senso, bisognerebbe individuare **politiche di sostegno ad hoc per incentivare gli operatori a programmare film** di qualità e potenziale successo **nei periodi estivi**.

3. Le politiche di sostegno alla sala: l'esempio francese

Ogni illustrazione di scenario seria e approfondita non può prescindere da un confronto europeo con un Paese che ha fatto della produzione cinematografica il proprio fiore all'occhiello: la **Francia**.

Oltralpe, ad esempio, dal report 2014 (fonte: Centro Nazionale del Cinema) si evince che il **sostegno complessivo per cinema e audiovisivo è stato di 772,68 milioni di euro**, che ha incluso produzione, distribuzione ecc. **L'esercizio cinematografico francese ha beneficiato di 152 milioni di euro** di sostegno da parte del CNC, di cui: **71,10 milioni di sostegno automatico** per l'ammodernamento delle sale (si è registrato un aumento dei lavori di ristrutturazione, dopo una pausa dettata dalla transizione al digitale: un elemento da considerare per rivendicare la forte necessità di risorse adeguate anche per l'esercizio italiano) e di **80,91 milioni di sostegno selettivo**, inclusi gli aiuti per le sale in zone insufficientemente dotate (7,5 milioni).

Qui di seguito un'infografica comparativa tra Italia e Francia e, obiettivamente, il confronto è impietoso.



In Italia, la situazione è la seguente: i fondi che il Governo investe per il settore cinema sono di gran lunga inferiori nonostante una storia per nulla diversa per qualità, tradizione e potenzialità. Il nostro paese, da sempre, ha **preferito allocare i maggiori investimenti alla produzione**; per questo, gli investimenti per l'esercizio cinematografico sono irrisori e insufficienti. Al contrario, il Legislatore francese è conscio dell'importanza del sostegno alle sale, quale luogo dell'incontro privilegiato tra il film ed il pubblico.

Dalla disamina comparativa, emerge che il sistema francese premia l'esercizio cinematografico dedicandogli una quota consistente per permettere alle sale di accogliere il maggior numero di spettatori, che sono il doppio dell'Italia. Da noi, accade l'opposto, lo Stato concentra le sue risorse sulla produzione (penalizzando l'esercizio) e alla fine, in Francia gli spettatori sono 209 milioni e in Italia 107. Creare le condizioni per una maggiore affluenza nelle sale significa aumentare gli incassi per tutto il sistema: produttori, distributori ed esercizio.

Proposte emendative dell'esercizio cinematografico italiano al DDL Cinema - AS 2287

1. Ambito definitorio

Art. 2

Al comma 1, apportare le seguenti modifiche:

a) dopo la lettera g) inserire le seguenti:

g -bis) per “sala cinematografica” si intende qualunque spazio, al chiuso o all'aperto, adibito a pubblico spettacolo cinematografico provvisto delle necessarie autorizzazioni e dei requisiti di sicurezza.

g -ter) per “sala della comunità ecclesiale o religiosa” si intende la sala cinematografica di cui sia proprietario o titolare di un diritto reale o di godimento sull'immobile il legale rappresentante di istituzioni o enti ecclesiali o religiosi dipendenti dall'autorità ecclesiale o religiosa competente in campo nazionale e riconosciuti dallo Stato. La relativa programmazione cinematografica e polivalente svolta deve rispondere a finalità precipe di formazione sociale, culturale e religiosa, che sono proprie delle Istituzioni in cui operano.

g -quater) per “sala d'essai”, si intende la sala cinematografica che assume l'impegno a programmare complessivamente una percentuale annua maggioritaria, variabile sulla base del numero di abitanti del comune, di spettacoli di film d'essai, prioritariamente di produzione italiana ed europea. Con decreto del Ministro sono stabiliti i criteri per la programmazione qualificata delle sale d'essai, per la definizione e l'attribuzione della qualifica di film d'essai, per le modalità di attribuzione dei crediti d'imposta per la loro programmazione e per i contributi selettivi alle sale d'essai.

b) dopo la lettera p) inserire la seguente:

p-bis) per “film d'essai”, si intende il film che contribuisca alla diffusione della cultura cinematografica, di forme e tecniche di espressione sperimentali e di cinematografie meno conosciute.

MOTIVAZIONE:

L'emendamento intende introdurre una definizione di sala. Proprio perché il disegno di legge in oggetto intende dare una normativa organica al settore “cinema” si ritiene opportuno inserire le definizioni di “sala cinematografica” e di “sala della comunità” per definire l'ambito di riferimento e di applicazione delle norme introdotte dal disegno di legge.

Si prevedono altresì la definizione di film e sala d'essai, in virtù della pluridecennale attività, come parte integrante del sistema.

2. Destinazione d'uso

Art. 8

Sopprimere i commi 1 e 2

MOTIVAZIONE:

La previsione della dichiarazione d'interesse culturale prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio applicata anche alle “sale cinematografiche”, nonché la possibilità che le Regioni introducano la non modificabilità della destinazione d'uso delle sale cinematografiche, risulta di principio non condivisibile in quanto introduce elementi non sostenibili di estrema rigidità nella gestione economica delle sale stesse. In sostanza, con le norme in esame si intende estendere l'attuale normativa “vincolistica”, ampiamente condivisibile, destinata a beni di particolare pregio storico ed artistico anche a strutture prive di rilevanza culturale all'interno dei quali è svolta l'attività di esercente cinematografico.

L'introduzione di vincoli di destinazione ad immobili genericamente adibiti a sala cinematografica, solo per il motivo che al proprio interno sia svolta una attività che merita di essere tutelata, se risulta apprezzabile sotto il profilo sociale, non è giustificabile dal punto di vista economico. Se la gestione della sala non risulta più remunerativa non possono essere imposte tali ingenti limitazioni al proprietario dell'immobile che viene di fatto spossessato della disponibilità di quest'ultimo, non potendo cedere l'immobile secondo i criteri di un libero mercato o destinarlo ad altra attività ritenuta più remunerativa.

L'attuazione di tale indirizzo risulterebbe ampiamente in contrasto con le misure economiche attuate negli ultimi anni dai vari Governi, e tuttora in essere, tendenti a rimuovere i vincoli esistenti alla libertà d'impresa nei vari settori economici.

3. Quota parte del Fondo audiovisivo all'esercizio

Art. 11

Al comma 5, in fine, inserire i seguenti periodi: “Il 25 per cento delle risorse complessive destinate agli interventi previsti dalle sezioni II, III, IV e V del presente capo, al netto di quanto previsto dal “piano straordinario” di cui

all'articolo 26, è destinato all'esercizio cinematografico. Le risorse stanziare e riservate a favore dell'esercizio cinematografico, laddove inutilizzate, e nell'importo definito con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono destinate al rifinanziamento della partizione del Fondo, di cui al precedente periodo, con prioritaria destinazione all'esercizio cinematografico.

MOTIVAZIONE:

Il presente emendamento s'inquadra e tende a migliorare gli interventi strutturali a favore dell'esercizio cinematografico. Con tale modifica si vuole rendere stabile e certa la quota del Fondo destinata all'esercizio cinematografico per poter permettere alle imprese del settore una scelta di investimenti strategici quanto indispensabili nel settore considerato.

Si tenga altresì presente che un Paese come la Francia, in linea con quanto emerso durante le audizioni del ddl Di Giorgi (AS 1835), ha ben compreso che per sostenere il "sistema cinema" occorre dare un sostegno sicuro all'esercizio cinematografico poiché è la sala cinematografica il primo luogo dove l'opera cinematografica produce un reale beneficio economico per tutto il sistema.

4. Credito di imposta per l'esercizio

Art. 15

Sostituire il comma 1 con il seguente:

"Alle imprese di esercizio cinematografico è riconosciuto un credito d'imposta non inferiore al 20% e non superiore al 40% delle spese complessivamente sostenute per la realizzazione di nuove sale o il ripristino di sale inattive, per la ristrutturazione e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale cinematografiche per l'installazione, la ristrutturazione, il rinnovo di impianti, apparecchiature, arredi e servizi accessori delle sale".

MOTIVAZIONE

E' sostanzialmente una norma esplicativa che chiarisce l'utilizzabilità del credito d'imposta anche in relazione all'ammodernamento di impianti e servizi per rendere le sale più funzionali e in linea con le esigenze dello spettatore.

5. Disposizioni in materia di Credito di imposta

Art. 19

Al comma 2, aggiungere in fine il seguente periodo:

"Ai crediti d'imposta previsti nella presente sezione non si applica il limite di utilizzo di cui all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244."

MOTIVAZIONE

L'integrazione proposta mira a colmare quella che appare una vistosa lacuna delle disposizioni comuni in materia di crediti d'imposta e tende a rendere effettivamente fruibili e senza tetti prefissati i benefici fiscali previsti per i soggetti della filiera cinematografica ed audiovisiva.

Al riguardo si ricorda come il problema si presentò già in passato in merito alla gestione dei crediti d'imposta al settore della cinematografia (c.d. tax credit), previsti dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 attualmente in vigore, a cui si pose rimedio con l'art. 2, comma 4 bis, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 convertito con modificazioni dalla Legge 26 febbraio 2011, n. 10 (c.d. "decreto mille proroghe 2011").

Inoltre, si reputa opportuno prevedere la deroga ai limiti annui previsti dalla normativa vigente per la compensazione dei crediti d'imposta anche nell'ottica di rendere effettivamente operante la cessione dei crediti d'imposta ai soggetti predeterminati dalla norma, considerato l'elevato potenziale ammontare dei crediti cedibili. La mancata previsione di tale deroga vanificherebbe infatti la effettiva possibilità di cedibilità del credito da parte della impresa beneficiaria, a motivo della non immediata fruibilità del credito in questione per il presumibile raggiungimento dei limiti annui di compensabilità dei crediti fiscali da parte del potenziale soggetto cessionario.

6. Contributi selettivi

Art. 24

Al comma 3, sostituire le parole “micro imprese” con le seguenti: “micro, piccole e medie imprese”.

MOTIVAZIONE:

Al fine di rendere strutturale l'intervento previsto da questo DDL e di riconoscere una visione “olistica” per il settore dell'esercizio si invita il Legislatore a estendere il provvedimento anche alle piccole e medie imprese del settore, in linea con la generale disciplina nazionale e dell'Unione.

7. Piano straordinario sale**Art. 26**

Apportare le seguenti modifiche:

- a) al comma 1, alla lettera d), dopo le parole “adeguamento strutturale” aggiungere le seguenti: “nonché installazione, ristrutturazione, rinnovo di impianti, apparecchiature, arredi e servizi accessori delle sale”.
- b) al comma 3, dopo le parole “multimediali e formativi” aggiungere le seguenti “ivi incluso le attività socio-ricreative”.

MOTIVAZIONE

In linea con l'emendamento all'articolo 15, è opportuno estendere l'incentivo per l'ammodernamento degli impianti e dei servizi, per rendere le sale più funzionali e in linea con le esigenze degli spettatori. In secondo luogo, in coerenza con lo spirito del provvedimento di valorizzazione della sala, diventa strategico, per contribuire alla sostenibilità economica della struttura, non escludere dal piano anche le attività socio-ricreative, quali centri di aggregazione di persone. Tale punto potrebbe avere estrema rilevanza nei piccoli e medi centri abitati.

8. Distribuzione delle opere - Concorrenza**Art. 28**

Dopo il comma 4, aggiungere i seguenti:

- 5. Presso il Ministero è costituito un ufficio di conciliazione del cinema al quale è affidato il tentativo di conciliazione in merito a controversie, anche potenziali, relative a opere cinematografiche che hanno beneficiato di almeno uno degli incentivi e sostegni finanziari previsti nella presente legge ed in particolare in relazione:
 - a) a controversie riguardanti le clausole contrattuali inerenti lo sfruttamento economico delle opere cinematografiche;
 - b) all'accesso dei gestori degli esercizi cinematografici alle opere cinematografiche nonché all'accesso delle opere nelle sale cinematografiche;
 - c) alle condizioni di utilizzo in sala di tali opere.
- 6. L'ufficio di conciliazione procede d'ufficio, ovvero su richiesta degli interessati, e redige processo verbale del procedimento e dell'esito del tentativo di conciliazione; al termine del tentativo di conciliazione ciascuna delle parti può adottare le misure messe a disposizione dall'ordinamento.
- 7. Con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono emanate le disposizioni attuative dei commi 5 e 6.

MOTIVAZIONE

Fermo restando la generale normativa in materia di concorrenza, relativamente solo alle controversie inerenti la distribuzione cinematografica in sala, si prevede l'istituzione di un ufficio di conciliazione dentro il Ministero per dirimere alcune potenziali controversie su opere che hanno beneficiato di incentivi pubblici. L'obiettivo è trovare una camera di compensazione delle possibili problematiche per esperire tentativi di conciliazione prima di adire le vie legali in sede civile o di antitrust.