

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: MARTINI)

Roma, 20 aprile 2016

Sul disegno di legge:

(2287) *Disciplina del cinema, dell'audiovisivo e dello spettacolo e deleghe al Governo per la riforma normativa in materia di attività culturali*

La 14^a Commissione permanente, esaminato il disegno di legge in titolo, considerato che:

- esso è composto di 38 articoli ed è volto a regolare in maniera sistematica la disciplina del settore cinematografico e della produzione audiovisiva; prevede altresì una delega per il riordino dello spettacolo dal vivo. Il disegno di legge è, inoltre, collegato alla manovra di bilancio 2015-2017. Le linee di intervento previste sono sei: l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, il potenziamento degli strumenti di sostegno finanziario, la conseguente riduzione dei contributi selettivi, la valorizzazione delle sale cinematografiche, il riordino normativo di settori e strumenti nel cinema e nell'audiovisivo, la profonda riorganizzazione dello spettacolo dal vivo;

valutato che, per quanto riguarda le competenze della Commissione vengono in rilievo i seguenti articoli:

- l'articolo 10, inserito nel capo III su finanziamento e fiscalità, stabilisce che lo Stato contribuisce al finanziamento e allo sviluppo del cinema e delle altre arti e industrie delle espressioni audiovisive nazionali, indicando gli interventi agevolativi e le provvidenze sotto forma di contributi che possono essere disposti dal Ministero dei beni culturali al fine di incentivare e promuovere l'attività cinematografica di rilevante interesse nazionale. Si prevede che le disposizioni tecniche applicative degli incentivi e dei contributi previsti nel capo III siano adottate con decreti del Ministro, nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato stabilite dall'Unione europea;

- l'articolo 11 disciplina il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, destinato al finanziamento degli interventi a sostegno del settore. Detto fondo è alimentato attraverso una sorta di autofinanziamento del settore interessato, riprendendo il modello francese;

- gli articoli 13, 14, 15, 16, 17 e 18 prevedono distinti crediti d'imposta, per le imprese di produzione, per le imprese di distribuzione, per le imprese dell'esercizio cinematografico, delle industrie tecniche e di post-produzione, per il potenziamento dell'offerta cinematografica italiana ed europea, per l'attrazione in Italia di investimenti cinematografici ed audiovisivi, per le imprese non appartenenti al settore della produzione cinematografica e audiovisiva;

- l'articolo 21, relativo ai contributi automatici per lo sviluppo, la produzione e la distribuzione delle opere cinematografiche e audiovisive, dispone che il Ministero, a valere sul Fondo per il cinema e l'audiovisivo, concede contributi automatici alle imprese cinematografiche e audiovisive al fine di concorrere, nei limiti massimi d'intensità d'aiuto previsti dalle disposizioni dell'Unione europea e secondo le ulteriori specifiche contenute

Al Presidente
della 7^a Commissioni permanente
S E D E

nel decreto di cui all'articolo 23, allo sviluppo, alla produzione e distribuzione in Italia e all'estero di opere cinematografiche e audiovisive di nazionalità italiana;

- l'articolo 24 delinea un sistema di concessioni di contributi selettivi - distinti dai contributi automatici - per lo sviluppo, la produzione e la distribuzione nazionale e internazionale delle opere cinematografiche e audiovisive;

- l'articolo 25 prevede contributi alle attività e alle iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva;

- gli articoli da 26 a 28 recano interventi straordinari, con appositi contributi, per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e polifunzionali;

- si prevedono infine deleghe legislative volte alla riforma della revisione cinematografica e audiovisiva (articolo 30), alla riforma della promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi (articolo 31) e per il codice dello spettacolo (articolo 34);

ritenuto che non sembrano sussistere, ad un primo esame, profili di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

- va anzitutto ricordato come il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea riconosce l'importanza della promozione della cultura per l'Unione europea e i suoi Stati membri e, in base all'articolo 167, paragrafo 2, del TFUE, l'azione dell'Unione incoraggia la cooperazione tra Stati membri, nonché appoggia e integra l'azione di questi anche nel settore della creazione artistica e letteraria, ivi compreso il settore audiovisivo. Pertanto, valuti la Commissione di merito l'opportunità di inserire, nell'articolo 1 del disegno di legge, dopo le parole «in attuazione degli articoli 9, 21 e 33 della Costituzione», le parole «e dell'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea»;

- in secondo luogo, va ricordato che le misure di agevolazione previste dal disegno di legge potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della normativa sugli aiuti di Stato. Il regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato. Tra questi, rientrano i regimi di aiuti a favore delle opere audiovisive, nella misura di 50 milioni di euro per regime e per anno (articolo 4, paragrafo 1, lettera aa).

Qualora sia rispettato tale importo, le altre condizioni del capo I del regolamento (UE) n. 651/2014, nonché le condizioni specifiche poste dall'articolo 54 dello stesso, i regimi di aiuti per la sceneggiatura, lo sviluppo, la produzione, la distribuzione e le promozione di opere audiovisive sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE e sono esentati dall'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3.

Le condizioni poste dall'articolo 54 riprendono i criteri della Comunicazione della Commissione europea relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione del 15 novembre 2013. Tale Comunicazione riprende a sua volta le linee principali della Comunicazione sul cinema del 2001, oggetto di proroga nel 2004, 2007 e 2009.

In particolare, nella Comunicazione si afferma che le opere audiovisive e, in particolare, quelle cinematografiche, sono da un lato beni culturali, che rispecchiano e modellano la società, ma dall'altro beni economici, che offrono opportunità di ricchezza e occupazione (punto 1). Pertanto, gli aiuti sotto forma di sovvenzioni, incentivi fiscali o altri tipi di sostegno finanziario possono incidere sugli scambi tra Stati membri ed essere suscettibili di falsare la concorrenza, così costituendo aiuti di Stato ai sensi dell'articolo

107, paragrafo 1, del TFUE, conseguentemente radicando la competenza della Commissione europea a valutarne le compatibilità europea (punto 8).

D'altra parte, è lo stesso articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE, ad affermare che possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a *promuovere la cultura* e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune. Pertanto, le norme del Trattato sul controllo degli aiuti di Stato riconoscono le caratteristiche specifiche della cultura e delle attività economiche ad essa connesse.

La Comunicazione della Commissione reca quindi una serie di criteri per valutare la compatibilità degli aiuti. Tali criteri riguardano: 1) la portata delle attività (che riguarda la produzione, come anche la sceneggiatura, lo sviluppo, la distribuzione, la promozione dei film); 2) la finalizzazione alla promozione della cultura, la cui definizione, in virtù del principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri, e senza che il carattere commerciale di un film impedisca la sua qualificazione come prodotto culturale; 3) la possibilità di applicare obblighi di spese territoriali ove siano considerati necessari e proporzionati ad un obiettivo culturale; 4) la destinazione all'attrazione delle grandi produzioni straniere; 5) la preferenza per le coproduzioni; 6) la conservazione e l'utilizzazione culturale e non commerciale del film e del relativo materiale.

Inoltre, gli aiuti finalizzati alla promozione della cultura ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE non escludono che le imprese che si occupano di produzione di film e programmi televisivi possano beneficiare anche di altri tipi di aiuto, concessi ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del TFUE (aiuti regionali, aiuti alle PMI, ricerca e sviluppo, formazione e occupazione) purché siano rispettate le intensità massime di aiuto in caso di cumulo di aiuti (punto 51 della Comunicazione del 2013).

Posto, quindi, che l'articolo 35 del disegno di legge quantifica gli oneri complessivi del provvedimento in circa 233 milioni di euro l'anno, a decorrere dal 2017, e quindi in misura superiore ai 50 milioni di euro per regime e per anno previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera aa), del regolamento (UE) n. 651/2014, al fine di evitare dubbi, potrebbe essere valutata l'opportunità di procedere alla notifica alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, delle misure di agevolazione previste dal presente disegno di legge;

- in tale contesto, appare peraltro suscettibile di una riconsiderazione l'articolo 12 del disegno di legge, che subordina l'ammissione ai benefici della legge al riconoscimento della cittadinanza italiana. Ciò in quanto i regimi di aiuti non devono essere riservati esclusivamente ai cittadini degli Stati membri interessati (articolo 54, paragrafo 10, del regolamento (UE) n. 651/2014 e punto 49 della Comunicazione del 2013).

Claudio Martini