



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 30 ottobre 2017

NUMERO AFFARE 01869/2017

OGGETTO:

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Ufficio legislativo.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell'articolo 35 della legge 14 novembre 2016, n. 220.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione in data 12 ottobre 2017 con la quale il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;
Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Raffaele Greco;

PREMESSO E CONSIDERATO:

- 1. La richiesta di parere, la norma di delega, gli obiettivi, l'istruttoria normativa e la solo parziale evasione della delega.*

1.1. Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con nota del 12 ottobre 2017 pervenuta il 13 ottobre 2017, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 2 ottobre 2017, recante disposizioni in materia di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo.

1.2. Il provvedimento è adottato in attuazione della delega prevista dall'articolo 35 della legge 14 novembre 2016, n. 220 (*"Disciplina del cinema e dell'audiovisivo"*), con cui il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino e l'introduzione di norme che, in armonia e coerenza con le disposizioni vigenti e con i principi e le finalità di cui alla legge 10 dicembre 2014, n. 183, in quanto compatibili, disciplinino in modo sistematico e unitario, con le opportune differenziazioni correlate allo specifico ambito di attività, il rapporto di lavoro e l'ordinamento delle professioni e dei mestieri nel settore cinematografico e audiovisivo (comma 1).

I criteri direttivi della delega sono così declinati dal secondo comma del citato articolo 35:

- a) conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese;
- b) rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro e riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo nel settore cinematografico e audiovisivo;
- c) prevedere le opportune misure adeguate alle peculiari modalità di organizzazione del lavoro e di espletamento della prestazione lavorativa ovvero professionale.

L'obbligo di richiedere il parere del Consiglio di Stato sul decreto o sui decreti adottati è previsto al successivo articolo 36 della legge citata.

1.3. Come esplicitato nella Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, il settore dello spettacolo gode già attualmente di particolari specifiche misure e deroghe in tema di lavoro, dovute alle sue proprie peculiarità organizzative, e tuttavia, anche dopo l'entrata in vigore della recente generale riforma in materia di lavoro operata con la precitata legge n. 183 del 2014, la terminologia usata dalla disciplina generale per circoscrivere la portata delle predette misure derogatorie è spesso risalente e datata, ponendo dubbi applicativi e determinando rischi di contenzioso. Di qui la necessità della delega legislativa, intesa a introdurre alcuni chiarimenti sui punti suindicati, oltre che a porre le basi di un generale riordino delle professioni nel settore della produzione cinematografica e audiovisiva.

1.4. Ai fini della predisposizione del testo normativo, come dato atto nella scheda AIR, si è proceduto a consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e del soggetto esponentiale degli operatori del settore del cinema e dell'audiovisivo (ANICA), e le istanze così emerse sono state esaminate congiuntamente con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

1.5. L'articolato normativo in esame, composto da quattro articoli, è accompagnato, oltre che dalla Relazione illustrativa e dalla Relazione tecnica, dalla già citata scheda AIR e dall'analisi tecnico-normativa (ATN): tuttavia, solo dal punto di vista formale l'istruttoria che ha preceduto il provvedimento può dirsi completa ed esaustiva, atteso che lo schema di decreto in esame, con ogni evidenza, dà solo parziale evasione alla retrostante delega legislativa.

In particolare, e come meglio si vedrà nell'analisi in dettaglio dell'articolato normativo, il provvedimento si limita a un limitato riordino (attraverso due circoscritte disposizioni interpretative) della normativa vigente per coordinarla con la sopravvenuta legge n. 183/2014 ed a rimettere a un ulteriore atto la classificazione delle professioni del settore, mentre sono del tutto assenti previsioni intese a conseguire gli ulteriori, rilevanti obiettivi indicati dalla delega, quali la *“semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro”* (lett. a) del comma 2 dell'articolo 35 cit.), il rafforzamento delle *“opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro”* (lett. b) del comma 2), la previsione di *“opportune misure adeguate alle peculiari modalità di organizzazione del lavoro e di espletamento della prestazione lavorativa ovvero professionale”* (lett. c) del comma 2).

Non sono note le ragioni della scelta governativa di non dare piena attuazione alla delega attraverso il varo di un provvedimento dai contenuti limitati, in quanto le relazioni che accompagnano il testo normativo tacciono sul punto; in questa sede, la Sezione non può però esimersi dal segnalare la circostanza, rimettendola alle successive valutazioni dell'Esecutivo, auspicando comunque un esplicito chiarimento, in sede di relazione, delle scelte compiute in relazione a tali – si ripete, rilevanti – criteri di delega.

2. I contenuti dello schema di decreto legislativo.

2.1. Lo schema di decreto legislativo in oggetto interviene su tre temi specifici: il numero di contratti a tempo determinato, l'apprendistato professionalizzante e l'ordinamento delle professioni nel settore *de quo*.

In particolare, l'articolo 1, integrando l'articolo 23, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (*“Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre*

2014, n. 183”), chiarisce che le deroghe al limite numerico di contratti a tempo determinato (20% rispetto a quelli a tempo indeterminato), ivi previste per alcune tipologie di attività già comprendenti specifici spettacoli, programmi radiofonici e televisivi, valgono anche “*per la produzione di opere audiovisive*”, che sono caratterizzate da identiche peculiarità organizzative (si pensi alla particolare tempistica della realizzazione di un film).

2.2. L’articolo 2, intervenendo sul comma 4 dell’articolo 44 del medesimo d.lgs. n. 81/2015, chiarisce altresì che il settore dello spettacolo rientra nel campo di applicazione della deroga ivi prevista in materia di apprendistato.

Come evidenziato nella Relazione illustrativa, si tratta di un mero chiarimento interpretativo della disciplina vigente, la quale è già in atto interpretata dal Ministero del lavoro come ricomprendente anche il settore dello spettacolo, incluso quello del cinema e dell’audiovisivo.

2.3. Con l’articolo 3 è demandata ad un’apposita intesa da sottoscrivere in Conferenza Stato-Regioni l’elaborazione di una classificazione nazionale delle professioni artistiche e tecniche del settore cinematografico e audiovisivo, che dovrà tener conto delle regole generali in materia di qualificazioni professionali contenute nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, del 30 giugno 2015, adottato in attuazione degli articoli 3 e 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 (“*Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l’individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell’articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92*”).

A tal fine, la norma individua i diversi segmenti di attività individuati dalla stessa legge n. 220/2016 e dai relativi decreti attuativi (pre-produzione, produzione, post-produzione, distribuzione, esercizio), all'interno dei quali spetterà all'intesa Stato-Regioni definire una qualificazione valida su tutto il territorio nazionale.

2.4. L'articolo 4 contiene la clausola di invarianza finanziaria (ed è attestato anche nella Relazione tecnica che il provvedimento in esame non comporta maggiori oneri per le finanze pubbliche).

3. Osservazioni della Sezione.

3.1. Tutto ciò premesso, la Sezione ribadisce l'osservazione preliminare già formulata in ordine alla attuazione solo molto parziale della delega legislativa, la quale avrebbe legittimato l'adozione di un testo ben più articolato e incisivo. Inoltre, e come pure già sottolineato, la scelta di demandare a fonte secondaria un punto qualificante della materia oggetto della delega, ossia la ridefinizione della classificazione delle professioni del settore cinematografico e dell'audiovisivo, sottrae anche questa limitata attuazione della delega ad ogni tipo di valutazione nella presente sede.

Pertanto, la Sezione si limita alle seguenti osservazioni in ordine ai singoli punti dell'articolato normativo che è possibile prendere in esame.

3.2. Innanzi tutto, al quinto capoverso dell'epigrafe, per maggior chiarezza dei richiami normativi sarebbe opportuno spostare l'inciso finale "*pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 20 luglio 2015, n. 166*" dopo le parole "*Visto il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 giugno 2015,*", in modo da rendere immediatamente comprensibile che i richiamati estremi di pubblicazione

sono riferiti al detto decreto ministeriale e non al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, successivamente citato.

3.3. In secondo luogo, e su un piano più sostanziale, non è corretta la scelta espressa nell'articolo 3 di rimettere la classificazione settoriale uniforme delle professioni artistiche e delle professioni tecniche del settore cinematografico e audiovisivo ad “*un'apposita intesa diretta a stabilire linee guida e criteri validi su tutto il territorio nazionale*” sottoscritta in sede di Conferenza permanente Stato-regioni, anziché ad un provvedimento di fonte regolamentare.

Al riguardo, non ci si può esimere dal rilevare che la materia oggetto dell'intesa *de qua* è destinata ad avere natura normativa, trattandosi del complesso delle regole e dei criteri sulla base dei quali verrà definito l'ordinamento delle professioni del settore: di modo che non è dato comprendere le ragioni per le quali si sia ritenuto di rimetterne la definizione ad un provvedimento, quali le “*linee guida*”, non avente carattere cogente e capacità di innovazione dell'ordinamento.

Pertanto, si ritiene necessario che il Governo modifichi la disposizione in esame introducendo la previsione di un vero e proprio regolamento per l'attuazione della delega *in parte qua*. Nulla impedisce, come è ovvio, che l'adozione di tale regolamento sia preceduta da un'intesa raggiunta in Conferenza Stato-regioni che ne definisca in via di principio i contenuti; e, anzi, attesa la peculiarità della materia da disciplinare, sarebbe alquanto opportuno prevedere anche che l'*iter* formativo di tale atto sia preceduto da un'adeguata consultazione delle categorie professionali interessate.

Ciò anche al fine di assicurare che la nuova classificazione delle professioni del settore dia copertura normativa a tutte le figure professionali di rilievo nel settore cinematografico e audiovisivo, superando carenze e anomalie che ancora connotano l'assetto attuale, come è dato ricavare dall'esperienza (è il caso, ad

esempio, della figura del “*direttore del doppiaggio*”, che risulta ancora priva di specifiche tutele malgrado il ruolo centrale che svolge in una fase cruciale della realizzazione di un’opera).

3.4. Sempre in relazione alla “classificazione settoriale uniforme delle professioni artistiche e delle professioni tecniche del settore cinematografico e audiovisivo”, per le stesse ragioni di omogeneità e di completezza esposte al § 3.3 si ritiene necessario che il predetto regolamento, oltre all’intesa in Conferenza, debba essere preceduto da una ampia e adeguata consultazione delle categorie di lavoratori e operatori interessate.

Solo tale procedimento di partecipazione e di dialogo con gli *stakeholders* – procedimento che sarebbe opportuno prevedere espressamente, nell’articolo 3 dello schema – potrà, infatti, fornire al regolatore governativo un quadro compiuto delle realtà professionali esistenti e delle loro esigenze, da cui ricavare una disciplina effettivamente rispondente alle necessità attuali del settore.

3.5. Infine, con riguardo al monitoraggio successivo che la stessa delega normativa prevede in un arco di due anni in vista di eventuali correttivi, è evidente che l’esiguità dei contenuti dello schema di decreto in esame rende arduo immaginare su che cosa tale monitoraggio potrà vertere.

In questa sede, riallacciandosi alle osservazioni precedenti, ci si può solo limitare a suggerire di integrare la previsione con la precisazione che il predetto monitoraggio abbia a oggetto anche l’attuazione del regolamento che dovrà essere adottato ai sensi dell’articolo 3 del decreto in esame.

P.Q.M.

Nei sensi di cui in premessa è il parere della Sezione sullo schema di decreto legislativo in oggetto.

L'ESTENSORE
Raffaele Greco

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Giuseppe Carmine Rainone