



*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Senato della Repubblica

Commissioni riunite VII (Istruzione pubblica, beni culturali) e  
VIII (Lavori pubblici, comunicazioni)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

PROF. ANGELO MARCELLO CARDANI

ESAME DELL'ATTO N. 469

*Schema di decreto legislativo recante riforma delle disposizioni  
legislative in materia di promozione delle opere europee e  
italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi*

Mercoledì 15 novembre 2017

ore 08:45

Palazzo Carpegna

Via degli Staderari, 2 – Roma

## INTRODUZIONE

Lo schema di Decreto Legislativo in esame attua la riforma della disciplina che tutela e promuove la produzione audiovisiva europea ed indipendente mediante la modifica dell'articolo 44 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (di seguito, Testo Unico) nell'esercizio della delega conferita al Governo dall'art. 34 della legge 14 novembre 2016, n. 220. In particolare, la norma prevede che il Governo nell'esercizio della delega adotti i seguenti principi e criteri direttivi:

- i. flessibilità per il rispetto dei relativi obblighi di programmazione e investimento;
- ii. meccanismi che tengano conto delle diverse linee editoriali;
- iii. procedure per rendere più efficaci gli obblighi di programmazione e investimento;
- iv. armonizzazione tra obblighi delle emittenti lineari e dei servizi di video *on demand*, in relazione alle diverse piattaforme;
- v. riformulazione della nozione di produttore indipendente;
- vi. previsione di un adeguato sistema di verifica e di un presidio sanzionatorio più efficace.

In via preliminare, giova sottolinearsi come l'Autorità, avvalendosi dei poteri previsti dall'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, abbia trasmesso il 29 febbraio 2016 una segnalazione al Governo su questa materia sulla scorta delle risultanze emerse dall'indagine conoscitiva approvata con delibera n.582/15/CONS.

Lo schema di Decreto in esame, che vorrebbe generosamente perseguire l'obiettivo di razionalizzare l'attuale sistema, non appare del tutto congruente con i principi direttivi dettati dalla legge delega, a partire dall'introduzione di meccanismi di flessibilità capaci di coniugare certezza degli obblighi e adattamento efficiente da parte delle imprese in un orizzonte temporale congruo. In tal senso, l'adozione di misure di carattere normativo che incidono su variabili di tipo economico, non può prescindere da un'attenta analisi degli effetti di medio-lungo periodo potenzialmente generati nel mercato di riferimento.

In generale, l'Autorità deve segnalare il rischio di una crisi di sostenibilità a carico delle imprese creative, anche a causa di distinzioni nel mondo delle imprese di comunicazione, corrette ma forse troppo semplificanti, dunque non in grado di cogliere le differenze sostanziali nella fattispecie dei diversi stili di programmazioni (basti citare le emittenti che non investono sulla fiction), ma anche le differenze rilevanti nella modalità di accesso

alla fruizione dei contenuti (pay/free) ed infine la considerazione delle macroscopiche disuguaglianze di struttura industriale tra le emittenti.

## 1 OBBLIGHI DI LEGGE E LORO APPLICAZIONE

Prima di analizzare i dati relativi allo stato di assolvimento degli obblighi di programmazione e investimento relativi al 2014 e al 2015 (ultimi anni sottoposti a verifica), si riportano due tabelle riassuntive delle novità introdotte dal Decreto in esame, rispetto agli obblighi della disciplina attuale.

PROGRAMMAZIONE		Obblighi attuali	Obblighi nuovo regime			Incremento 2017-2020
		2017	2018	2019	2020	
Opere europee		50%	50%	55%	60%	+10%
Opere di espressione originale italiana	Rai	-	-	27,5%	30%	
	Altre	-	-	18,3%	20%	
Opere europee recenti	Rai	20%	-	-	-	
	Altre	10%	-	-	-	
Opere cinematografiche di espressione originale italiana	Rai	1,3% Palinsesti non tematici; 4% Palinsesti tematici cinema	-	-	-	-
	Altre	1% Palinsesti non tematici; 3% Palinsesti tematici cinema	-	-	-	-
Prime time (18-23) per opere italiane, finzione, doc. e animazione (a settimana: 35 ore/2.100 minuti)	Rai	-	12% di cui la metà per cinema			-
	Altre	-	6%			-

Nota metodologica: la tabella non tiene conto degli obblighi relativi ai minori ex art.34 Testo Unico

INVESTIMENTO		Obblighi attuali	Obblighi nuovo regime			Incremento 2017-2020
		2017	2018	2019	2020	
Rai	Obbligo totale opere europee	-		18,5%	20%	+5%
	Obbligo opere europee di produttori indipendenti	15%	15%	15,4%	16,6%	+1,6%
	Opere italiane cinema	3,6%	4%	4,5%	5%	+1,4%
	Animazione per infanzia	0,75%	0,75%	0,9%	1%	+0,25%
Altre	Obbligo totale di opere europee	-	-	12,5%	15%	+5%
	Obbligo opere europee di produttori indipendenti	10%	10%	10,4%	12,5%	+2,5%
	Opere italiane cinema	3,2%	3,5%	4%	4,5%	+1,3%

Nota metodologica: la tabella non tiene conto delle ulteriori sotto quote in cui si articola l'obbligo in opere cinematografiche di espressione originale italiana.

### 1.1 Obblighi di programmazione

Partendo dalla programmazione, nel 2015 il valore medio della trasmissione di opere europee da parte delle emittenti nazionali si attesta intorno al 61%, risultando dunque superiore di circa 11 punti percentuali rispetto alla soglia fissata dalla legge ed esattamente in linea con la tendenza già registrata nel 2014. Relativamente al dato sulle opere europee recenti, il valore medio si attesta attorno al 44%, in crescita rispetto al 2014, di circa 5 punti percentuali. Quanto al limite del 20% per singolo canale, si registra un sostanziale rispetto della soglia stabilita dalla delibera n. 66/09/CONS sia per il 2015 che per il 2014. Per il 2015, l'intervallo di riferimento evidenzia un dato medio per le opere europee pari al 67%. Dall'analisi delle risultanze fatte registrare dai singoli palinsesti, emerge come siano i canali "classicamente" generalisti a privilegiare la trasmissione di opere europee. Il dato del 2015, risulta quindi in crescita rispetto al 61% fatto registrare nel 2014 e nei confronti del quale la Rai si conferma il primo soggetto in quanto a ore trasmesse, attestandosi su di un valore pari a circa il 92%. Con riferimento, infine, alle opere europee recenti, il dato medio per il 2015 si attesta intorno al 50%, a fronte di un valore del 46% nel 2014.

### 1.2 Gli obblighi di investimento

Passando agli investimenti, nel 2015, il valore complessivo degli impieghi dichiarati dai 10 maggiori gruppi in termini di ascolti risulta essere pari a una quota percentuale del 15,9%, così suddivisa: 17,7% per la Rai e 14,2% per le emittenti commerciali. Nel 2015 gli investimenti si sono orientati prevalentemente verso tre generi di opera: la fiction, cui

è stato destinato il 35% del totale, i film, con il 30%, e l'intrattenimento, con il 22%. Più bassa appare, invece, l'incidenza degli investimenti nel genere dei documentari (4% del totale) e dell'animazione (3% del totale). Altri generi hanno raccolto il 5% del totale. I dati nell'anno di riferimento hanno essenzialmente confermato la tendenza del 2014, sia rispetto ai generi prevalenti, eccezion fatta per il superamento del cinema (24%), da parte dell'intrattenimento (31%), che rispetto a quelli "minori", ovvero animazione (3% del totale) e documentari (2% del totale). Con riferimento alle tipologie di investimento, si sottolinea come le emittenti ricorrano a tutte le modalità previste dalla vecchia formulazione dell'art. 44 del Testo Unico. Nel dettaglio, gli investimenti in produzione rappresentano il 35% del totale: questa modalità risulta particolarmente utilizzata per i prodotti di intrattenimento; l'acquisto, invece, costituisce il 21% del totale e viene impiegato soprattutto per quanto riguarda opere di fiction e film, nonché per l'animazione e i documentari. Infine, il pre-acquisto, tipico dell'investimento in prodotti cinematografici, costituisce il 18%, mentre la co-produzione, utilizzata principalmente per le opere di fiction e animazione (ma a cui si ricorre ancora poco per le opere cinematografiche), si attesta al 19%. Il 2015 conferma in linea di massima le tendenze del 2014; in particolare, la formula dell'investimento in produzione sale al 40% del totale, la formula dell'acquisto rappresenta il 27% del totale, stabile il pre-acquisto (19%), in calo la coproduzione che si attesta al 14%.

### **1.3 Gli obblighi per i Video On Demand**

Con riferimento, infine, al regime delle quote per i fornitori dei servizi audiovisivi a richiesta (di seguito servizi VOD), che prevede la possibilità di scegliere tra l'obbligo di programmazione e quello di investimento, la generalità dei soggetti obbligati ha optato per la riserva di programmazione di opere europee all'interno della propria offerta commerciale, facendo registrare, in termini di ore dedicate, un valore medio, per il 2015, pari al 63%. Per quel che attiene, invece, alla riserva di investimento, TIM Vision, a fronte di una soglia di legge pari al 5% dei ricavi eleggibili, ha fatto registrare un livello di impieghi pari al 33%: ciò a dimostrare l'importanza della programmazione nella strategia di promozione delle opere europee nei servizi VOD.

### **1.4 Gli obblighi a tutela delle opere cinematografiche di espressione originale italiana**

I dati evidenziano un tendenziale rispetto delle riserve di legge con riguardo in particolare alle macro-quote. Talune eccezioni ed una certa difficoltà a raggiungere in particolare specifiche sotto-quote di investimento da parte degli operatori tradizionali, si possono spiegare sia con la complessità del percorso di adeguamento della propria offerta al nuovo contesto tecnologico e commerciale, sia con la perdurante competizione asimmetrica dei *player* non tradizionali.

Diverso il discorso quanto in particolare alle c.d. sotto quote afferenti alle opere cinematografiche di espressione originale italiana. In proposito, si ricorda come il Decreto Misure-Mibact del 22 febbraio 2013, recante "*Obblighi di programmazione e investimento a favore di opere cinematografiche di espressione originale italiana*" (di seguito anche Decreto Cinema), ha previsto specifiche sotto soglie per la programmazione e l'investimento. Per quanto riguarda la programmazione, peraltro, l'obbligo è a sua volta *subarticolato* in ragione della specifica tematicità riferita al genere cinematografico del

canale e differenziata per la concessionaria del servizio pubblico e per le emittenti commerciali.

In questo caso, la problematica del mancato rispetto dei vincoli di legge assume caratteristiche strutturali e sistemiche, soprattutto con riferimento alle sotto quote relative a specifiche modalità di acquisizione dei contenuti, come ad esempio il pre-acquisto. Per intenderci, nel 2015 la quota di programmazione di questo specifico genere si ferma all'1,09% del totale e l'investimento, formalmente attestato al 22% del totale degli impieghi in produzione indipendente, in realtà è opera di tre soli operatori, uno dei quali, la concessionaria di servizio pubblico, copre da sola il 50% del totale degli investimenti.

Tali difficoltà sono da ricondurre alla peculiarità della definizione letterale del tipo di contenuto audiovisivo oggetto di specifica obbligazione: l'opera cinematografica di espressione originale italiana. La definizione di tale fattispecie, ancorata per l'appunto al requisito dell'espressione originale in lingua italiana, è di per sé sufficiente a spiegare un possibile difetto di appeal del prodotto presso il consumatore finale, e dunque una conseguente scarsa disponibilità sul mercato, in particolare ove si rifletta altresì sui vincoli imposti alle modalità di approvvigionamento del prodotto dalle cosiddette finestre distributive. Occorre riflettere, in primis nell'interesse della promozione e del successo del prodotto cinematografico nazionale, sui limiti evidenti di una definizione strettamente ancorata e circoscritta al requisito dell'espressione originale italiana, anacronistica e antieconomica, nel contesto di un mercato cinematografico che ha caratteri e natura di mercato globale.

### **1.5 L'istituto della deroga**

Come è ampiamente noto, perché il palinsesto di una emittente possa giovare di deroghe totali o parziali rispetto ai vincoli di legge, deve ricorrere uno dei requisiti previsti dall'ordinamento: natura tematica del programma, mancata realizzazione di utili nell'ultimo biennio o quota di mercato inferiore all'1% in capo all'impresa richiedente.

A partire dal 2010, le deroghe accordate da Agcom sulla base dell'accertamento condotto ai sensi della regolamentazione vigente, hanno riguardato soprattutto l'esenzione dagli obblighi di programmazione (28 deroghe) e di investimento (37 deroghe) in opere cinematografiche di espressione originale italiana, e l'esenzione dalla programmazione per minori (36). Molto meno frequenti, negli stessi sei anni considerati, le deroghe concesse per le quote "generali" di programmazione di opere europee e di investimenti in opere europee di produttori indipendenti (10 deroghe in tutto per ciascuno dei due obblighi). Guardando al contributo delle emittenti generaliste alle quote di programmazione si comprende come l'impatto delle deroghe concesse sia da considerarsi marginale, anche rispetto al pubblico raggiungibile dalle emittenti cui è stata concessa la deroga.

Al riguardo, una riflessione che lo schema di Decreto in esame ha mancato di fare concerne quella perdurante asimmetria regolatoria che per i canali tematici prevede l'esenzione dalle quote di programmazione, ma non (per generi equivalenti) dalle quote di investimento. Ciò determina un accentuato ricorso all'istanza di deroga che si traduce, inevitabilmente, in un evitabile sovraccarico di attività amministrativa per l'Autorità.

D'altra parte è evidente che gli incentivi a programmare un certo genere crescono al crescere della partecipazione all'investimento nel prodotto, in base al target atteso. Per tale ragione l'Autorità ritiene che le regole dovrebbero comunque incentivare forme di accordi flessibili tra tutti gli *stakeholder*. In altri termini, le regole dovrebbero agire come 'ultima istanza' e cedere il passo a forme di accordi autonomi tra produttori e distributori, tanto negli investimenti quanto nella programmazione, da sottoporre all'Autorità. In questo modo produttori e distributori collaborerebbero nell'interesse del prodotto, del genere e anche del tipo di mercato che si vuole aggredire.

## **2. IL COMPARTO DELLA PRODUZIONE AUDIOVISIVA NAZIONALE**

Complementare all'illustrazione dello stato di ottemperanza alle obbligazioni in tema di quote da parte dei *broadcaster*, e dunque della domanda, è la descrizione dello "stato di salute" del comparto dei produttori, ossia dell'offerta di mercato.

Allo scopo, appare utile rifarsi ai dati elaborati dall'Autorità nell'ambito della anzidetta indagine conoscitiva sul prodotto audiovisivo di cui alla delibera n. 582/15/CONS, cui si rinvia per un'analisi più di dettaglio. Essa costituisce ancora oggi la fotografia più aggiornata e completa a disposizione.

Il mercato della produzione audiovisiva è caratterizzato da forti elementi di fragilità derivanti da un elevato livello di frammentazione del settore, in cui, ad alcuni soggetti di dimensioni consistenti e di rilievo internazionale, si accompagna un insieme "polverizzato" di società di piccole e ridotte dimensioni. Un'analisi di carattere generale riferita all'anno 2011 e riguardante 335 soggetti per i quali si disponeva di dati di fatturato, evidenzia come oltre il 90% delle imprese di produzione audiovisiva è classificabile come "piccola impresa" o "micro impresa", con un fatturato inferiore a 10 milioni di euro.

In particolare, le società classificabili come "micro-imprese" presentano fatturati inferiori a 2 milioni di euro. I due terzi delle società non superano la soglia di 1 milione di euro. Ne consegue che il fatturato del mercato della produzione risulta concentrato nelle mani di pochi soggetti. Le società con oltre 10 milioni di euro di ricavi, infatti, pur essendo meno del 10% del totale, cumulano i tre quarti dei ricavi complessivi del settore. Considerando i soggetti oltre la soglia dei 5 milioni, la quota dei ricavi cumulati sul totale si eleva all'84%. La concentrazione in termini di risorse umane è anche più marcata.

Il settore ha peraltro sofferto della crisi economica generale, e di quella specifica che ha colpito il settore televisivo, con una contrazione delle risorse a disposizione dei *broadcaster* che rappresentano i principali committenti ed acquirenti. Tale crisi, anziché avere come effetto una maggiore concentrazione, inducendo a fusioni o acquisizioni, ha, al contrario, finito per accentuare la frammentazione del mercato, ampliando la forbice tra soggetti più grandi e più strutturati e soggetti più piccoli. Questo complessivo indebolimento del tessuto produttivo si è tradotto, inevitabilmente, in un'accentuazione della dipendenza dalle commesse (in decrescita) di pochi *broadcaster*, peraltro in un contesto di crescente difficoltà nell'accedere a forme alternative di finanziamento.

Restringendo l'analisi alle 10 società con i maggiori ricavi nel 2013 - e premesso che detto segmento di aziende produce da sola il 52% del valore generato dalle prime 50 aziende del settore - si rileva che il valore medio del fatturato è di circa 34 milioni di euro.

Dall'analisi della distribuzione per generi, emerge che il segmento più lucrativo è rappresentato dall'intrattenimento e dalla *fiction*.

Sul fronte dei costi operativi, sempre riferito al medesimo *cluster*, si rileva come essi presentino un grado di copertura degli oneri sostenuti nell'ordine medio del 103%. Tale stato di cose consente due ordini di valutazioni: innanzitutto dimostra la perdurante capacità delle aziende in questione di far fronte, sia pur con margini ridotti, agli oneri economici sottostanti alla commercializzazione dei propri prodotti; in secondo luogo, attesta il consistente volume dei costi all'interno del processo produttivo in questione.

Venendo poi, al margine operativo, in linea generale si rileva come delle 10 realtà aziendali esaminate, 8 presentino un margine operativo positivo, inteso come differenza tra le componenti reddituali di segno opposto afferenti alla gestione tipica. Il valore medio registrato rispetto a queste ultime è pari a circa 1,8 milioni di euro. Si tratta di soggetti operanti prevalentemente nel campo della produzione cinematografica.

Con riferimento, infine, all'utile/perdita di bilancio, si registrano valori positivi per 6 delle 10 aziende oggetto di analisi, con un valore medio, rispetto agli utili, di 1,3 milioni.

### **3. LA SEGNALAZIONE AL GOVERNO**

Come già anticipato, in data 29 febbraio 2016 l'Autorità ha indirizzato al Governo una segnalazione sulla opportunità di riformare la disciplina in materia di produzione, promozione e distribuzione di opere europee e di tutela dei produttori indipendenti recata dall'articolo 44 del Testo Unico. In accordo con gli esiti dell'indagine conoscitiva citata, nella segnalazione si manifestava l'esigenza di semplificare il quadro normativo di riferimento, coniugando, col giusto grado di flessibilità, le finalità di tutela della produzione europea e indipendente con le esigenze di tenuta del settore televisivo.

Lo schema di Decreto ha recepito alcuni degli spunti forniti dall'Autorità. Ad esempio, ai fini della definizione di produttore indipendente, ha inserito un terzo requisito relativo alla proprietà dei diritti; nonché convenendo con la necessità di definire la base imponibile per le piattaforme che offrono sia contenuti propri che contenuti di terzi.

Per altri aspetti, invece, ad esempio con riguardo al sistema delle sotto-quote a favore delle opere cinematografiche di espressione originale italiana sulle cui criticità mi sono ampiamente soffermato, o su una diversa definizione di produttore indipendente, lo schema di Decreto si è mossa in una direzione diversa.

### **4. LA NUOVA FORMULAZIONE DELL'ARTICOLO 44 DEL TESTO UNICO**

Stanti le riflessioni di carattere generale di cui in premessa, si procederà ad una breve disamina delle principali novità introdotte dallo schema di Decreto, palesandone i possibili profili di criticità in relazione alla loro compatibilità con la normativa europea di riferimento, con le finalità di semplificazione e razionalizzazione previste dalla delega e con la potestà regolamentare dell'Autorità.



## **Gli obblighi di programmazione e investimento**

Gli articoli 44-*bis*, *ter* e *quater*, recano il dettaglio degli oneri riferibili, nell'ordine, alla programmazione e all'investimento per i fornitori di servizi media lineari e quelli per i fornitori di servizi media non lineari.

### *Gli obblighi di programmazione*

Partendo dall'articolo 44-*bis*, recante “*Obblighi di programmazione delle opere europee da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari*”, gli elementi di maggiore novità rispetto alla precedente versione del testo di legge, sono:

- i. l'incremento al 55% per il 2019 e a regime al 60%, dell'attuale soglia del 50% dell'obbligo;
- ii. l'introduzione di sotto quote per opere audiovisive di espressione originale italiana;
- iii. l'introduzione di ulteriori sotto quote per specifici generi da riferirsi alla c.d. fascia oraria di maggiore ascolto (18-23) ed il cui rispetto è previsto settimanalmente.

L'articolazione del nuovo sistema di obblighi di programmazione in quote e sotto-quote, anche per fascia oraria, irrigidisce il sistema e rende più difficilmente applicabile quel requisito di flessibilità contenuto nella delega che a giudizio di Agcom è essenziale per assicurare efficacia, proporzionalità e ragionevolezza nell'applicazione delle disposizioni, tenuto anche conto della tempistica di approvazione dei bilanci delle imprese rispetto all'anno solare di verifica.

Il generalizzato incremento delle soglie relative all'obbligo di programmazione andrebbe attentamente valutato alla luce dei requisiti di ragionevolezza e proporzionalità. La effettiva conseguibilità, in concreto, degli obiettivi posti dal legislatore - che costituisce anche condizione di deflazione sia dei procedimenti amministrativi di verifica, sia dell'eventuale contenzioso - deve sempre costituire un principio guida. Inoltre, il puntuale perseguimento degli obiettivi strategici di tutela del prodotto audiovisivo europeo e della produzione indipendente, secondo i principi dell'ordinamento UE, non deve tuttavia trascurare, o tradursi in danno, dei principi di libertà di iniziativa economica delle imprese.

Quanto al tema delle “opere di espressione originale italiana”, vanno valutati i profili di criticità di quella definizione, che valorizza un prodotto tipicamente nazionale, rispetto alla Direttiva 2010/13/UE, il cui considerando 70, prevede che “*nell'applicare l'articolo 16, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare gli organismi di radiodiffusione televisiva ad includere una percentuale adeguata di coproduzioni europee o di opere europee originarie di un altro paese*”.

L'adozione di una fascia di *peak time* univoca e indifferenziata non tiene adeguatamente conto delle evoluzioni più recenti del settore televisivo, in cui la proliferazione dei canali tematici e la possibilità di fruizione differita, rendono non uniformemente ed universalmente applicabile il criterio di “fascia di maggiore ascolto”.

Si suggerisce pertanto una riflessione in ordine alla opportunità di modulare in maniera più flessibile tale vincolo, che mantiene una sua ragion d'essere unicamente nei riguardi dei canali generalisti classici e che, ove mantenuto nelle forme attuali, concorrerebbe a consolidare le asimmetrie regolamentari con i fornitori di servizi non lineari, cui tale misura non è evidentemente applicabile

Analoghe considerazioni di merito possono essere avanzate con riferimento al rispetto "settimanale" dell'obbligo.

### *Gli obblighi di investimento*

Venendo poi all'articolo 44-ter, recante "*Obblighi di investimento in opere europee dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari*", gli elementi che presentano maggiori novità rispetto alla precedente versione del testo di legge, sono:

- i. l'introduzione di una quota per le opere europee anche non indipendenti;
- ii. il progressivo innalzamento dell'obbligo di investimento in produzione indipendente di 0,4 punti percentuali per il 2019 e a regime di 2,5%, rispetto alla soglia del 10% ad oggi in vigore, per le emittenti commerciali, e del 0,42% in via transitoria e a regime del 1,67% per la Rai;
- iii. un incremento della quota di investimento in opere cinematografiche di espressione originale italiana;
- iv. l'eliminazione dell'obbligo di investimento in opere europee recenti.

L'introduzione di una quota generale di investimento sulla produzione europea consente alle emittenti di computare l'auto produzione ai fini del rispetto dell'obbligo. Se da un lato ciò permette alle aziende verticalmente integrate di ottimizzare i propri investimenti all'interno della catena del valore, dall'altro di fatto sottrae risorse al comparto della produzione indipendente, soprattutto in assenza di un obbligo a favore delle opere recenti.

Un ulteriore rilievo riguarda il parametro cui le quote sono riferite, ancora una volta individuato negli introiti netti annui: l'articolo 17 della direttiva prevede certamente una riserva di almeno il 10%, ma essa è riferita al *programming budget* e non agli introiti netti annui. Si tratta di un tema che l'Autorità aveva già messo in luce nella citata segnalazione al Governo. Il tema che si pone è quello di comprendere che tipo di impatto viene generato sul mercato da un innalzamento dei tetti in un contesto che resta quello degli introiti e non quello del *programming budget*.

Lo schema di Decreto in esame, infatti, innalza significativamente le quote di investimento cui i *broadcaster* saranno obbligati in futuro. Si tratta di una scelta di cui sono chiare le ragioni di policy, ma non altrettanto i possibili effetti economici sul settore radiotelevisivo, che solo una puntuale analisi di impatto può fornirci.

Quanto all'obbligo di investimento in opere cinematografiche di espressione originale italiana, si ribadisce una riserva sulla asimmetria che si determina tra gli obblighi di programmazione e quelli di investimento: mentre per questi ultimi il vincolo si dispiega sulle sole opere cinematografiche, per la programmazione il decreto legislativo amplia lo spettro di contenuti a disposizione dell'emittente, inserendo le opere audiovisive di espressione originale italiana. Tale condizione è in grado di generare inefficienze nel ciclo di allocazione degli investimenti. Sarebbe opportuno rendere speculari le due disposizioni

superando la limitazione agli investimenti in sole opere cinematografiche imposta ai *broadcaster*.

Infine, l'eliminazione della percentuale di riserva in opere europee recenti appare contraria al già citato articolo 17 della Direttiva, il quale prevede che tale percentuale: “*deve essere raggiunta assegnando una quota adeguata ad opere recenti, vale a dire quelle diffuse entro un termine di cinque anni dalla loro produzione*”.

In generale, l'innalzamento degli obblighi di investimento dovrebbe accompagnarsi ad un aumento della flessibilità, anche temporale, del periodo di programmazione e verifica, che l'Autorità ritiene debba essere triennale. Ciò potrà favorire accordi quadro tra produttori ed emittenti di medio-lungo periodo, lasciando quindi alle dinamiche del mercato il compito di trovare la quadra rispetto al soddisfacimento annuale dei vincoli di legge, sottoposti al controllo dell'Autorità.

#### *Gli obblighi per i Video on Demand*

Con riferimento all'articolo 44-*quater*, recante “*Obblighi dei fornitori dei servizi di media audiovisivi a richiesta*”, si rileva, in via preliminare, come la disciplina disegnata dal legislatore per tale categoria di soggetti sia quella che presenti le maggiori novità e, al contempo, significative criticità.

Pur esprimendo apprezzamento per la volontà del Governo di creare un *level playing field* tra fornitori di servizi lineari e non lineari, il che corrisponde peraltro al principio di armonizzazione espressamente richiamato dalla legge delega, non può non rilevarsi come le misure introdotte siano suscettibili di determinare un quadro di obbligazioni particolarmente impegnative per i VOD, non espressamente richiesto dal *framework* normativo europeo e tale da mettere a rischio il principio di libertà di impresa.

In particolare, l'articolo 44-*quater* presenta profili di criticità rispetto alla Direttiva europea con riferimento alle seguenti tematiche:

- i. l'introduzione *ex novo* di un obbligo di programmazione in opere europee recenti;
- ii. l'introduzione *ex novo* di un obbligo di investimento, non più alternativo, ma aggiuntivo, rispetto all'obbligo di programmazione;
- iii. la previsione *ex novo* di un obbligo di investimento in opere europee e opere europee recenti di produttori indipendenti e di investimento e programmazione in opere di espressione originale italiana;
- iv. la deroga al principio del Paese di origine.

In merito al punto i), si rileva come l'articolo 13 della Direttiva faccia riferimento alle sole opere europee, nulla dicendo in materia di opere europee recenti; mentre relativamente al punto ii), l'articolo 13 della Direttiva in vigore non prevede uno specifico obbligo di investimento. Tale norma, infatti, si limita a menzionare il contributo finanziario da apportare alla produzione di opere europee come uno degli strumenti che possono essere alternativamente adottati per la promozione delle opere suddette e per l'accesso alle stesse (escludendo tra l'altro quelle indipendenti).

Infine, con riferimento alla previsione di una deroga al principio del Paese d'origine, si osserva che, la formulazione del comma 2 dello schema di Decreto, ancorché rinvii al 2019 la sua attuazione, appare, allo stato attuale, in contrasto con la direttiva vigente,

essendo la formulazione proposta contraria al principio di stabilimento definito nella Direttiva (art. 2). Quest'ultimo, infatti, consente ad operatori che pur hanno stabilito la loro sede fuori dall'Europa, o in un altro Stato membro, di rivolgersi agli utenti di un certo Stato membro offrendo servizi in competizione con quelli offerti da operatori "nazionali", rispondendo però alla legislazione - di regola più favorevole - del Paese dove hanno stabilito la propria sede legale. Ciò non vuol dire, come auspicato dall'Autorità, che per il futuro non possano essere trovate soluzioni che consentano di ricomprendere nel sistema delle quote anche ricavi generati da soggetti non stabiliti. In proposito, rileva la soluzione adottata in Germania, ovvero l'imposizione di un prelievo di scopo sui ricavi generati da servizi ancorché i soggetti che li fruiscono siano stabiliti al di fuori del territorio nazionale.

Quanto all'introduzione del principio di destinazione previsto dall'attuale versione della proposta di revisione della direttiva 2010/13/UE, versione cui evidentemente guarda il disegno di legge in commento, si sottolinea come essa preveda un forte coordinamento tra lo Stato di stabilimento del fornitore di servizi media e gli Stati di destinazione, proprio al fine di armonizzare gli obblighi imposti in capo al medesimo soggetto.

#### *La disciplina di dettaglio dell'Agcom e dei Ministeri*

Gli articoli 44-*quinquies* e 44-*sexies* dello schema di Decreto individuano il riparto di competenze tra Agcom e i Ministeri competenti. In particolare, l'articolo 44-*quinquies*, assegna all'Autorità il compito di regolamentare: i) la disciplina di dettaglio relativa alla nozione di produttore indipendente, ii) la definizione della base di calcolo nel caso di offerte aggregate di contenuti a pagamento da parte di soggetti che siano al tempo stesso fornitori di servizi media audiovisivi e piattaforme commerciali per la distribuzione di contenuti di terzi, iii) le modalità tecniche di assolvimento degli obblighi. Si tratta di profili caratterizzati da un elevato livello di tecnicismo e per tale ragione appare ragionevole la scelta di affidarne la compiuta definizione all'Autorità. Discorso analogo può essere svolto per il procedimento di rilascio delle deroghe, anche questo lasciato in capo ad Agcom, senza sostanziali cambiamenti rispetto al precedente assetto regolamentare.

Quanto all'articolo 44-*sexies*, recante le "*Disposizioni applicative in materia di opere audiovisive di espressione originale italiana*", esso attribuisce al MiSE e al MiBACT la competenza nella definizione e quantificazione delle sotto quote relative alle opere audiovisive e cinematografiche di espressione originale italiana, nonché quella relativa ai c.d. diritti secondari. Con riferimento al primo profilo, la competenza dei Ministeri è correttamente riferita al profilo di cui alla lettera a) del comma 1, ossia alla definizione "*dei criteri per la qualificazione delle opere audiovisive di espressione originale italiana*", ma si ritiene non debba estendersi anche alla definizione delle relative quote di programmazione e di investimento, compito che dovrebbe essere affidato all'Autorità per ragioni di coerenza complessiva, nonché di ossequio alla Direttiva 2010/13/UE che individua nelle autorità indipendenti gli organismi tributari della funzione di regolamentazione anche nella materia della tutela del prodotto audiovisivo europeo.

In proposito, giova ricordare sia il considerato 94 che fa espresso riferimento agli "(...) *organismi di regolamentazione indipendenti*", in quanto in grado di "*svolgere il proprio lavoro, nell'attuazione della presente direttiva, in modo imparziale e trasparente*", che il considerato 95, che trova riscontro nell'articolo 30 e che prevede una "*necessaria una*

*stretta collaborazione tra i competenti organismi di regolamentazione degli Stati membri e la Commissione (...). La collaborazione in questione dovrebbe riguardare tutti i settori coordinati dalla presente direttiva".* Peraltro, la stessa proposta di modifica della direttiva 2010/13/UE conferma il ruolo delle Autorità indipendenti (art. 30) e rafforza il ruolo dell'ERGA, la piattaforma che riunisce i regolatori comunitari dell'audiovisivo.

Infine, più in generale, è necessario che lo schema di Decreto, nella sua formulazione finale, risolva alcune incertezze interpretative circa il corretto riparto di competenze tra l'Autorità ed i Ministeri coinvolti. I commi 2 e 3 dell'articolo in commento, infatti, ove riferiti alle modalità tecniche di assolvimento degli obblighi ivi previsti, palesano rischi di sovrapposizione tra la potestà regolamentare dei vari soggetti coinvolti.

Occorre stare attenti a non fare del caso italiano un'anomalia europea sotto il profilo della rigidità della regolamentazione di settore.

### *Il presidio sanzionatorio*

Venendo infine al presidio sanzionatorio, così come delineato all'articolo 3 dello schema di Decreto, esso dovrà essere più attentamente valutato alla luce dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza quanto all'entità delle sanzioni, atteso che i minimi e massimi edittali, attualmente fissati a 10.329 euro e 258.228 euro, sono elevati rispettivamente a 100.000 euro e 5.000.000 euro, e fino al 2% del fatturato allorché il valore di tale ultima percentuale risultasse superiore a 5.000.000 di euro. *En passant*, si osservi che storicamente, nel sistema televisivo, le sole sanzioni commisurate ad una percentuale del fatturato sono quelle irrogabili a conclusione dei procedimenti in materia di posizioni dominanti lesive del pluralismo dell'informazione.

Sulla base delle disposizioni dello schema di Decreto in commento, una violazione delle norme poste a tutela dei minori, quale la trasmissione di contenuti altamente lesivi durante la fascia oraria protetta dalla 16 alle 19, sarebbe punita con sanzioni più lievi rispetto a quelle irrogabili per una ipotetica violazione della disciplina delle quote europee.

<b>Tipologia Violazione</b>	<b>Minimo edittale</b>	<b>Massimo edittale</b>	<b>% sul fatturato</b>
Obblighi programmazione e investimento (Ex Ar.51 co.2. lett.g T.U.)	10.329€	258.228€	-
Tutela minori (art.35 T.U.)	25.000 €	350.000€	-
Obblighi programmazione e investimento (Ar.51 co.2. lett.g T.U.) <u>Nuova versione</u>	100.000€	5.000.000€	2% fatturato se tale valore è superiore a 5.000.000€
Violazione posizioni dominanti (Art. 1, comma 31, l. 249/97)	-	-	Tra 2% e 5% del fatturato

## 5. LA VALUTAZIONE DI IMPATTO DEI NUOVI OBBLIGHI

Come anzidetto, l'intervento normativo in discussione si contraddistingue per un generale incremento delle quote obbligatorie gravanti sulle emittenti televisive, sia con riferimento agli obblighi di programmazione di prodotto europeo, sia con riferimento agli obblighi di investimento nella produzione europea indipendente.

Per quanto riguarda la prima tipologia di obblighi, quelli di programmazione, una volta a regime il nuovo sistema comporterà un aumento del 20% del numero minimo di ore da destinare a questa tipologia di prodotti, che passano dal 50% al 60% del tempo di trasmissione assoggettabile.

Per quanto riguarda la seconda tipologia di obblighi, quelli di investimento in produzioni europee di produttori indipendenti, la situazione è ancora più complessa. L'aumento della soglia minima varia del 33% nel caso della concessionaria del servizio pubblico (dal 15% al 20%) e del 50% per le emittenti private (dal 10% attuale al 15% del 2020). Se, da un lato, le nuove quote sono riferite a tutte le produzioni europee, non necessariamente indipendenti, è altresì vero che l'obbligo relativo alle sole produzioni indipendenti, che la legge prescrive essere pari ai cinque sesti di quello generale, costituisce comunque un aumento molto significativo delle soglie attuali: oltre il 10% di investimenti in più richiesti alla concessionaria del servizio pubblico ed il 25% di investimento in più richiesto alle emittenti.

Traducendo questi valori percentuali in valori assoluti, ovverosia in milioni di euro, l'impatto del nuovo regime comporta un aumento della soglia minima di investimenti in produzioni indipendenti di circa 100 milioni di euro l'anno, di cui circa 40 per il servizio pubblico e circa 60 milioni per le emittenti private.

Questo aumento di costo non appare possa tradursi in un automatico incremento della domanda o del valore commerciale atteso del prodotto così finanziato. In altri termini, l'idea di fondo appare quella di una sorta di Legge di Say applicata al prodotto cinematografico: ovvero la convinzione che l'offerta crea la domanda e che quindi spingere sull'investimento del prodotto indipendente ne aumenterà la domanda di mercato. E' evidente che ove così non fosse, il rischio sarebbe quello di comportare una redistribuzione dei ricavi nel settore, con una crescita dei costi per una sola parte del mercato. Per tale ragione, forme di accordo strategico pluriennale tra i vari *stakeholders*, approvati e monitorati dall'Autorità, potrebbero invece favorire meccanismi di adattamento efficiente dell'offerta alla domanda.

Al di là del dato complessivo, poi, l'impatto del nuovo decreto deve essere misurato in relazione all'"economia reale" dei singoli soggetti cui si applica. Il mercato televisivo è, come noto, un mercato per sua natura tendente ad una forte concentrazione (i dati pubblicati da Agcom nell'ultima relazione annuale riportano un indice di concentrazione HHI pari a 3.588 punti, ben al di sopra del valore di 2.500 che è già sufficiente a caratterizzare un mercato come "molto concentrato"), il che comporta forti disparità in termini di dimensioni economiche tra i soggetti più grandi e quelli più piccoli: basti pensare che i ricavi del quarto operatore del settore sono venti volte inferiori a quelli del primo. Per questa ragione, qualora le nuove quote previste dallo schema di Decreto dovessero essere applicate senza opportuni correttivi da adottare in sede di regolamentazione, rappresenterebbero un onere particolarmente gravoso soprattutto per

gli operatori di medie e piccole dimensioni, i cui margini di manovra e le cui economie di scala sono senza dubbio inferiori.

Come illustrato dalla stessa Autorità nell'ambito della citata indagine conoscitiva, e così come dalla stessa riscontrato nel corso della propria attività istruttoria, la spesa in programmazione, ovvero in prodotto audiovisivo c.d. *core*, rappresenta la voce di costo di maggior rilievo all'interno del conto economico degli operatori. Pertanto appare evidente come, da un punto di vista gestionale e di margini operativi, tale costo deve risultare profittevole, ovvero essere orientato verso prodotti in grado di generare valore in termini di ricavi, in grado di poter quindi coprire le voci di spesa e generare un utile. Tale meccanismo virtuoso può essere innescato solo a condizione che – pur nel rispetto della cornice di regole a tutela del prodotto europeo e delle produzioni indipendenti – l'operatore conservi margini di scelta ragionevoli e proporzionati nelle decisioni di programmazione degli investimenti.

Non diverse le criticità di impatto economico che emergono quanto alle quote di riserva in favore delle “*opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte da produttori indipendenti*”, per le quali l'innalzamento della soglia rispetto al passato risulta ancora più marcato. Nel 2019 l'obbligo sarà del 25% più elevato rispetto a quello attuale (dal 3,6% al 4,5% per la concessionaria del servizio pubblico, dal 3,2% al 4,0% per le emittenti private), mentre a partire dal 2020, l'aumento sarà di circa il 40% (essendo previsto un obbligo del 5% per la concessionaria del servizio pubblico e del 4,5% per le emittenti private). Traducendo, anche in questo caso, i valori percentuali in valori assoluti, il nuovo regime comporterà un incremento della quota obbligatoria quantificabile per i tre principali soggetti in circa 60 milioni di euro, se parametrato ai valori del 2015, di cui circa la metà a carico della concessionaria del servizio pubblico.

Nel complesso, il travaso di risorse economiche richiesto dal Decreto alle emittenti televisive in favore della produzione cinematografica italiana indipendente è di circa 200 milioni di euro all'anno, cui vanno aggiunti gli investimenti che diversi *broadcaster* già compiono attraverso le società di produzione cinematografica da essi controllate, in quanto tali non computabili tra quelli in produzione indipendente.

## **6. SUGGERIMENTI E PROPOSTE**

La necessità di un intervento di rango primario atto a razionalizzare il *corpus* normativo relativo alla materia delle quote europee è stata rappresentata negli ultimi anni da tutti gli attori del mercato di riferimento, nonché dalle istituzioni, Autorità compresa.

Le linee direttrici dell'intervento suggerito dall'Autorità, fermo restando quanto espresso nell'ambito della sopracitata segnalazione, sono le seguenti.

### **Un regime differenziato di applicazione delle quote**

In primo luogo, nel prendere atto dell'incremento delle quote generali relative alla programmazione e all'investimento, appare tuttavia opportuno prevedere regimi differenziati che tengano conto della diversa natura dei palinsesti (tematici/generalisti), della piattaforma trasmissiva (DTT; SAT; IP) e soprattutto della modalità d'accesso (gratuita o a pagamento) ad esempio, mutuando quanto previsto in tal senso dalla

disciplina francese (cfr. Allegato 2). La previsione di punti percentuali di riserva superiori rispetto ai limiti fissati dalla direttiva e dalla vigente normativa nazionale, infatti, può trovare un suo più razionale fondamento ove tale onere appaia ragionevole e proporzionato, in quanto tale effettivamente sostenibile in termini di equilibrio tra costi di acquisizione del prodotto audiovisivo e ricavi derivanti dall'attività televisiva.

### **Quota di riserva in opere europee recenti**

Con riferimento alle opere europee si suggerisce di ripristinare la quota minima da destinare alle opere prodotte negli ultimi cinque anni, in quanto costituisce l'incentivo principale per lo sviluppo di nuovi format e prodotti, piuttosto dell'investimento in *library*, e risponde all'esigenza di incrementare il livello di esportazione del prodotto audiovisivo.

### **Fascia oraria di maggiore ascolto**

Appare opportuno eliminare, in capo ai programmi/canali a carattere tematico, il riferimento alla fascia oraria di maggiore ascolto, per il rispetto dell'obbligo di programmazione, nonché il riferimento all'assolvimento settimanale del medesimo, al fine di tener conto delle evoluzioni più recenti del settore televisivo, in cui la proliferazione dei canali tematici e la possibilità di fruizione differita, rendono non uniformemente ed universalmente applicabile il criterio temporale dell'obbligo (fascia di maggiore ascolto o settimana).

### **Flessibilità e recupero delle quote nel mercato**

Occorre reintrodurre misure atte a garantire un regime di flessibilità – ad esempio lungo l'arco di un triennio - per il rispetto delle quote di investimento, al fine di consentire agli operatori di ottemperare agli obblighi anche tenendo conto del proprio ciclo di investimenti, ed ipotizzando a tal fine meccanismi di recupero incrementali delle quote non realizzate in un determinato anno. L'esplicito impegno al ricorso a meccanismi di recupero incrementale, che soddisfino nel loro complesso il conseguimento delle quote di investimento nell'arco, ad esempio, di un triennio, si appalesa anche come efficace alternativa al presidio sanzionatorio.

In questo quadro, le regole fissate (incluse le quote di programmazione e di investimento) potrebbero essere derogate su richiesta di tutti gli *stakeholder* interessati a fronte di accordi pluriennali sulle quote siglate tra il mondo della produzione e quello dell'emittenza in modo da introdurre certezza e flessibilità nell'adattamento alle regole. Tetti e sanzioni agirebbero così da regole di ultima istanza da applicare in sede di fallimento dei predetti accordi.

### **Eliminazione della quota di riserva in opere specificatamente dedicate ai minori**

Si evidenzia la necessità di procedere all'eliminazione della quota di riserva in favore delle opere europee specificatamente dedicate ai minori di cui all'articolo 34, comma 10 del Testo Unico, disposizione quest'ultima non abrogata dal nuovo testo di legge. In un contesto caratterizzato da oltre 30 palinsesti sia gratuiti che a pagamento dedicati ai bambini e ai ragazzi, un simile obbligo di legge appare superato. In subordine tale



disposizione potrebbe essere applicata esclusivamente ai palinsesti tematici dedicati ai minori.

### **Disciplina dei VOD**

Dovrebbe essere valutata l'opportunità di ricondurre la disciplina dei VOD nell'ambito dei limiti fissati dalla normativa europea che per i servizi non lineari non prevede le quote e sotto-quote stabilite nello schema di Decreto, come ad esempio, quelle relative all'investimento in opere recenti o in opere cinematografiche di espressione originale italiana.

### **Riparto di competenze tra Ministeri e Autorità**

Appare infine necessario stabilire con più precisione il riparto di competenze tra Autorità e Ministeri coinvolti, soprattutto per quel che attiene alle disposizioni applicative di cui all'articolo 44-*sexies*. In particolare si segnala l'opportunità di ricondurre all'Agcom la disciplina di dettaglio intesa a regolamentare modalità di assolvimento degli obblighi di investimento e la limitazione temporale dei diritti di utilizzazione delle opere, in quanto aspetti strettamente connessi alle modalità di assolvimento degli obblighi e alla conseguente attività di vigilanza dell'Autorità.

---

### **ALLEGATI:**

- 1. DATI INVESTIMENTI E PROGRAMMAZIONE CON ATTUALI OBBLIGHI ED EFFETTO DELLA NUOVA DISCIPLINA**
- 2. IL SISTEMA FRANCESE E LE SUE ESENZIONI**

## ALLEGATO 1

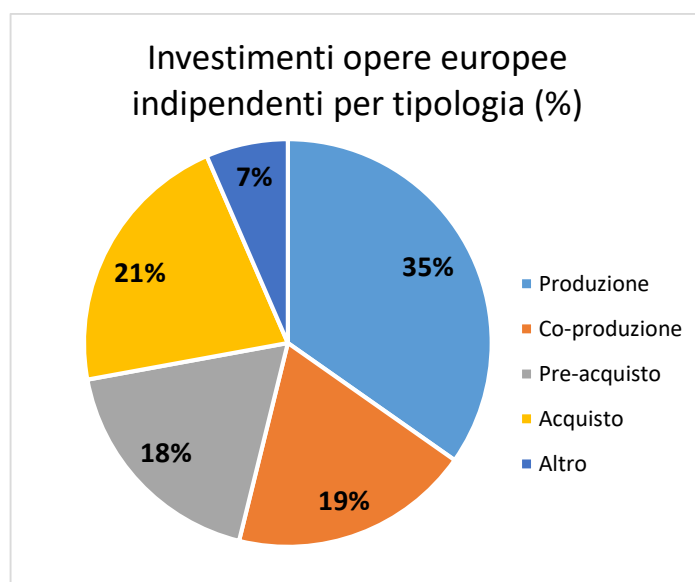
Si illustrano brevemente le metodologie di accertamento adottate dall'Autorità nell'esercizio della propria attività di vigilanza e i dati relativi al triennio 2013-2014-2015.

L'accertamento degli obblighi prende avvio dalla ricezione di modelli telematici da parte dei soggetti obbligati con tutti i dati relativi agli obblighi. Il livello di dettaglio richiesto nei modelli è costituito dalla fornitura degli importi corrisposti per ogni singola opera audiovisiva con l'indicazione del titolo, della tipologia di investimento (acquisto, pre-acquisto e co-produzione) e del produttore dell'opera. I dati ricevuti sono poi verificati mediante controlli incrociati e a campione sui bilanci, sui dati in possesso dell'Autorità (Registro operatori e informativa economica di sistema), sui contratti stipulati con i produttori audiovisivi indipendenti e, relativamente alla programmazione, tramite il monitoraggio giornaliero delle trasmissioni.

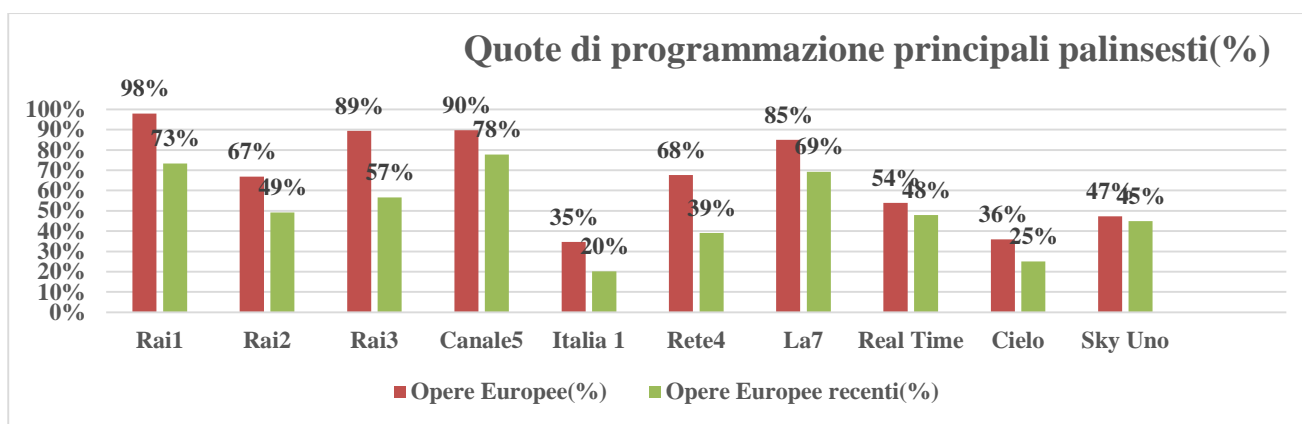
Nel corso della verifica sono altresì esaminate le eventuali giustificazioni delle parti per gli scostamenti registrati tra i dati dichiarati e quelli accertati dall'Autorità. La principale criticità riguarda la potestà di verifica presso soggetti non stabiliti in Italia ma beneficiari di investimenti quali i produttori indipendenti europei e la mancata previsione costitutiva di un registro degli stessi.

### Investimenti (2013-2014-2015)

	Investimenti in opere europee di produttori indipendenti			Investimenti riservati alle opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte da produttori indipendenti	
	2013	2014	2015	2014	2015
<b>Totale emittenti televisive</b>	€675.391.409,28	€59.634.131,47	€746.489.688,06	€156.078.016,11	€171.005.807,66



Programmazione di opere europee e opere europee recenti (principali palinsesti)



Simulazione obblighi decreto

	Soglia minima di investimenti opere europee					Soglia minima di investimenti opere europee	
	Produttori indipendenti					Tutti i produttori	
	Quota 2015	Simulazione 2019	Simulazione 2020	Δ 2019 / 2015	Δ 2020 / 2015	Simulazione 2019	Simulazione 2020
<b>Totale emittenti</b>	<b>581,1</b>	<b>600,7</b>	<b>680,1</b>	<b>19,6</b>	<b>98,9</b>	<b>720,8</b>	<b>816,1</b>

Nota: valori in milioni di euro

Simulazione obblighi decreto (opere cinematografiche di espressione originale italiana)

	Soglia minima di investimenti in opere cinematografiche di espressione originale italiana di produttori indipendenti				
	Quota 2015	Simulazione 2019	Simulazione 2020	Δ 2019 / 2015	Δ 2020 / 2015
<b>Totale Rai, RTI, Sky</b>	<b>145,6</b>	<b>182,0</b>	<b>203,4</b>	<b>36,4</b>	<b>57,8</b>

Nota: valori in milioni di euro

## **ALLEGATO 2**

### **IL SISTEMA FRANCESE E LE SUE ESENZIONI**

Come è noto, nelle intenzioni del legislatore delegato, il Decreto avrebbe dovuto ispirarsi al modello di quote di programmazione e produzione in vigore in Francia in ragione della sua pretesa efficacia per la tutela accordata all'industria produttiva, ed in particolare cinematografica, alla promozione del prodotto nazionale sui mercati esteri.

Di seguito una breve sintesi del sistema vigente in Francia che, nell'evidenziare come le scelte operate nel decreto non replichino tale previsioni, dà conto anche di criticità emerse in questo Paese rispetto all'applicazione della normativa *de quo*.

#### **Gli obblighi generali**

Il sistema francese è organizzato attorno ad alcuni decreti, aventi, nell'ordinamento francese, forza di norma di rango primario. Si tratta in particolare del Decreto n. 90-66 del 17 gennaio 1990 per gli obblighi di programmazione e dei Decreti n. 2010-416 del 27 aprile 2010 e n.2010-747 del 2 luglio 2010 per gli obblighi di investimento. Pur essendo norme primarie, si tratta di provvedimenti estremamente dettagliati, basati su oltre 100 articoli di legge. Questo sistema, che senza dubbio ha il difetto di una eccessiva cavillosità, anche potenzialmente a detrimento della libertà di impresa degli operatori privati, ha se non altro il merito di ridurre i margini di incertezza nella sua interpretazione, e di tenere nella debita considerazione tutti i casi possibili, rendendo così superfluo il ricorso allo strumento della deroga.

L'articolazione del sistema francese si traduce nella sua adattabilità alle diverse fattispecie, con regole differenziate in base alla natura del servizio di media audiovisivo in questione (emittenti terrestri vs. emittenti cavo-satellitari, emittenti in chiaro vs emittenti a pagamento, servizi dedicati al cinema vs generalisti, e così via). In questo modo, gli obblighi di programmazione ed investimento sono resi coerenti con la tipologia di offerta organizzata dall'editore. Solo chi programma opere cinematografiche dovrà garantire una quota di programmazione ad opere cinematografiche europee o francesi, mentre chi programma opere audiovisive dovrà garantire una riserva di opere audiovisive (ma non cinematografiche) europee o francesi. Inoltre, gli obblighi di investimento non ricadono su tutti gli operatori. Chi, ad esempio, non programma opere cinematografiche, o ne programma poche (una a settimana), non è tenuto ad investire nella produzione cinematografica. Allo stesso modo, chi non programma, o programma poche opere audiovisive (meno del 20% del proprio palinsesto) non deve investire in opere audiovisive.

Vale la pena, inoltre, rilevare come nel sistema francese il computo degli "introiti netti annui" non tenga conto di alcune importanti voci (quali IVA o i costi della concessionaria pubblicitaria). Di conseguenza, la base imponibile utilizzata per il calcolo delle quote di investimento rappresenta un valore inferiore a quello dei ricavi da bilancio. Ad esempio nel 2015 la base imponibile del servizio pubblico France Télévisions era pari al 66% dei ricavi dell'editore France Télévisions SA, mentre quella di TF1 era pari al 78% della componente editoriale dei ricavi del gruppo. Per fare un esempio, nello stesso anno, gli introiti netti annui dichiarati da Rai erano pari al 95% dei ricavi di Rai Spa, mentre quelli di RTI al 93% dei ricavi della società.

#### **Il presidio sanzionatorio**

Anche con riferimento all'apparato sanzionatorio, è bene rimarcare alcune differenze sostanziali tra il sistema francese e quello previsto dallo schema di Decreto in discussione.

In particolare, il Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), l'autorità di regolazione francese del settore dell'audiovisivo, considera le sanzioni come una extrema ratio, cui nei fatti si preferisce non ricorrere. Infatti, l'Autorità francese prevede tre livelli di intervento in caso di mancato rispetto delle quote:

- i. Una semplice lettera di richiamo al rispetto della regolamentazione;
- ii. Una lettera di “messa in guardia”;
- iii. Una lettera di “messa in mora” che può portare all'apertura di una procedura di sanzione e quindi ad una sanzione, il cui ammontare è calcolato in proporzione al mancato rispetto della quota ed è devoluto al Centro Nazionale di Cinematografia (CNC).

Nella pratica, il CSA ha preferito rivolgersi direttamente alle emittenti nel caso di mancato rispetto degli obblighi, e chiedere loro di recuperare negli anni successivi lo scostamento registrato l'anno precedente.

### **Gli obblighi a tutela della produzione cinematografica nazionale**

Per quanto riguarda, in particolare, gli obblighi relativi alle opere cinematografiche, il confronto con il sistema francese mette in risalto almeno due aspetti per i quali quest'ultimo si differenzia in maniera sostanziale rispetto al regime che si prevede di introdurre in Italia.

In Francia non esiste un obbligo di programmazione di opere cinematografiche. Al contrario, esiste un numero massimo di opere che le emittenti possono programmare (in genere 192 opere all'anno). Solo nel caso in cui l'emittente programmi queste opere, allora è tenuta ad una riserva in favore di quelle europee e francesi.

Le emittenti generaliste sono soggette ad obblighi di investimento pari a circa la metà di quelli che lo schema di Decreto in discussione introduce per le emittenti italiane, in particolare per le opere cinematografiche nazionali. Infatti, mentre in Francia la quota di investimento per le opere di espressione originale francese, non necessariamente prodotte da produttori indipendenti, corrisponde al 2,5%, del fatturato, la quota per le emittenti italiane, riservata alla produzione di opere di espressione originale italiana di produttori indipendenti, si eleverà a partire dal 2020 al 4,5% per le emittenti private e al 5% per la concessionaria del servizio pubblico. In sintesi, la percentuale di fatturato per le opere cinematografiche nazionali in Francia è del 2,5%, mentre in Italia, essendo limitata alle opere prodotte da produttori indipendenti, salirà al 4,5% per Mediaset, La7 o Discovery, ed al 5% per la Rai, senza che la natura della programmazione di queste emittenti sia presa in considerazione per l'applicazione di queste quote.

### **L'impatto degli obblighi sull'export**

Un ultimo aspetto da valutare, in merito al modello francese, concerne la sua efficacia in termini della resa del prodotto audiovisivo e cinematografico sui mercati esteri. Ciò anche in ragione delle aspettative che sembrano maturare in merito ai possibili effetti positivi che l'adozione di questo modello in Italia potrebbe avere nel miglioramento della circolazione dei prodotti audiovisivi italiani nei contesti internazionali. In proposito, appare necessario evidenziare come alcuni dubbi sulla efficacia del sistema francese siano stati sollevati recentemente, in particolare dalla Corte di Conti francese. Nel suo rapporto “*Le soutien à la production audiovisuelle: des performances sans rapport avec les montants investis*” del 2014, nel fornire un'analisi fortemente critica di tutto il modello di sostegno pubblico all'audiovisivo, la Corte ha in particolare messo in risalto come la contribuzione elevata, anche a carico delle emittenti, non si sia tradotta negli attesi risultati nell'esportazione del prodotto, sottolineando come inoltre, paradossalmente, anche nel mercato domestico i prodotti nazionali risultino sempre meno graditi dal

pubblico rispetto a quelli importati<sup>1</sup>. L'analisi della magistratura contabile è che, in sostanza, l'impianto basato principalmente su investimenti "guidati" da parte dei *broadcaster* verso la produzione penalizza la creatività ed un modello produttivo più orientato al rischio, senza tenere conto degli effettivi orientamenti della domanda, né del pubblico, né del mercato internazionale<sup>2</sup>.

I dati diffusi dal CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée) sull'export francese del cinema sembrano sottolineare una sostanziale irrilevanza degli obblighi di investimento in cinema a carico delle emittenti, rispetto ai ricavi da esportazione generati dalle opere cinematografiche. Il dato del 2015 è inferiore rispetto a quello del 2006, e ancor più al di sotto dei picchi del 2010 e del 2012. In sostanza, negli ultimi 10 anni non si apprezzano miglioramenti dell'export del cinema francese, né sono ravvisabili mutamenti a partire dalle modifiche agli obblighi di investimento introdotte a partire dal 2010. Si veda in questo senso la tabella sottostante tratta dal "L'exportation des films français en 2015", pubblicato dal CNC nel novembre 2016.

#### Recettes d'exportation des films français (M€)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évol. 15/14 (%)
ventes <sup>1</sup>	170,3	131,4	141,3	136,9	172,6	156,7	211,3	165,4	194,0	215,8	+11,3
apport en coproduction <sup>2</sup>	314,2	249,3	266,7	206,8	349,3	326,1	316,8	271,8	196,7	254,0	+29,1
<b>total</b>	<b>484,6</b>	<b>380,8</b>	<b>408,0</b>	<b>343,7</b>	<b>521,9</b>	<b>482,8</b>	<b>528,1</b>	<b>437,2</b>	<b>390,7</b>	<b>469,8</b>	<b>+20,3</b>

<sup>1</sup> Incluant les coproductions minoritaires et majoritaires françaises.

<sup>2</sup> Investissements étranger dans les coproductions minoritaires et majoritaires françaises.

Source : CNC.

<sup>1</sup> Nota, infatti, la Corte dei Conti: «En effet, malgré une aide massive, unique en Europe, la production audiovisuelle n'a pas enregistré les succès d'audience, ni les ventes à l'exportation espérées. La France détient, par exemple, le record européen du plus fort taux d'exposition et d'audience des séries américaines en première partie de soirée». Corte dei Conti: "*Le soutien à la production audiovisuelle : des performances sans rapport avec les montants investis*", 2014, p.109.

<sup>2</sup> Prosegue la Corte «Pour autant, les résultats atteints sont loin d'être satisfaisants, tant en matière d'audience ou d'exportation des œuvres audiovisuelles françaises dans toute leur diversité que de structuration du secteur de la production. Faute d'encourager davantage l'émergence d'un modèle de production plus favorable à la création et à la prise de risque, ce système de soutien reste, pour l'essentiel, orienté vers l'accompagnement des commandes des chaînes de télévision, sans considération de la réception des œuvres par le public ni de la dimension internationale de la production audiovisuelle ». Ibi., p.133.